Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundsstatut, insbesondere im Unterschied gegen die Kolonie.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Ulrich Fulda
Gerichtsreferendar aus Flensburg.

Marburg 1934

Druckerei Bauer Marburg L.

Als Dissertation von der rechts- u. staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 1. März 1934.
Berichterstatter:
D. Dr. phil. Dr. jur. Bredt

Meinem Vater

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Berlin 1919,

Antonelli: L'Afrique et la paix de Versailles. Paris 1921.

Anzilotti: Corso di diritto internazionale I. Roma 1932.

— — Desgl. Deutsche Uebersetzung. Berlin u. Leipzig 1929.

Baker: Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag von Versailles von 1919. Leipzig 1923.

Baty: Protectorates and Mandates, British Yearbook of international Law. 1921/22.

Bileski: Das Mandat des Völkerbundes. Ztschr. f. Völkerrecht XII, 1922.

— — Der Mandatsbegriff in den Friedensverträgen. In: Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie II.

— — Die Kolonialpolitik des Völkerbuudes. In: Die Gesellschaft, Jg. 3, Bd. II, S. 60 ff.

— — Die Entwicklung der Mandatsgebiete zur Unabhängigkeit. Ztschr. f. öffentliches Recht, Bd. VIII, Heft 1 (1933), S. 8 ff.

Böttner: Das Völkerbundsmandat für Tanganjika. Abh. d. Instituts f. Politik, ausländisches öffentl. Recht und Völkerrecht. Heft 18. Leipzig 1931.

v. Bülow: Der Versailler Völkerbund. Berlin 1923.

Buza: Die rechtliche Natur des Mandates des Völkerbundes. Ztschr. f. öffentl. Recht, Bd. 6 (1927), Heft 2, S. 335 ff.

Champbel, Lee: The Mandate for Mesopotamian and the Principle of trusteeship in English law. London 1923.

Cioriceanu: Les Mandats internationaux. Paris 1921.

Corbett: What is the League of Nations? British Jearbook of international Law, 1924, S. 119 ff.

Crome: Grundzüge des romanischen Rechtes. In: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von Holtzendorff-Kohler, Bd. II, 1914, S. 283 ff.

Diena: Diritto internazionale publico. 2. Aufl. Roma 1930.

Evans: In: American Journal of International Law. Januar 1933, S. 142 ff.

Fauchille: Traité de droit-international public. Paris 1925.

Fedozzi: Corso di diritto internazionale I. 4. Aufl. Milano 1928.

Feinberg: La jurisdiction de la Cours permanente de justice international dans le système des Mandats. Paris 1930.

Fleischmann: Völkerrechtsquellen. Berlin 1916.

Freytagh-Loringhoven: Die Mandatsherrschaft des Völkerbundes. In: „Zehn Jahre Versailles", II. Bd., S. 171 ff. (1929).

Furukaki: Les mandats internationaux de la Société des Nations. Thèse. Lyon 1923.

Gierke: Genossenschaftstheorie. Leipzig 1887.

Goudy: Mandatory Government in the law of Nations. Journal of Comparative Legislation aud International Law. vol. I, part. 3 (1919).

Gsell-Trümpi: Zur rechtlichen Natur der Völkerbundsmandate. Glarus 1928.

Hatschek: Das Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig 1923.

Heilborn: Das völkerrechtliche Protektorat. Berlin 1891.

Heller: Die Souveränität. Berlin u. Leipzig 1927.

Hoffmann, Edler von: Das deutsche Kolonialrecht. Leipzig 1907.

Hold-Ferneck: Lehrbuch des Völkerrechts. Wien 1930/32.

Hymans: Obligations incombants à la Société des Nations aux termes de l'Art. 22 du pacte (Mandats). Bericht auf der Völkerbundstagung in St. Sebastian. Journ. officiel I. année 1920, S. 334 ff.

Jahreiß: System des deutschen Verfassungsrechts. Tübingen 1930.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 4. Aufl. Berlin 1922.

Kaufmann: Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus. Tübingen 1911.

Kelsen: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1920.

Köbner: Einführung in die Kolonialpolitik. Jena 1908.

Kunz: Die Anerkennung der Staaten im Völkerrecht. Berlin 1928.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Tübingen 1901.

Lansing: Die Versailler Friedensverhandlungen. Berlin 1921.

v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht. Berlin 1925.

Lugard, Sir Frederik: The Mandate System, West Afrika. London 1925.

— — In europäische Gespräche. 1924.

— — Colonies, Protectorates and Mandated Territories. The Out-Look. London 1930.

Makowsky: La situation juridique du territoire de la ville libre de Danzig. Kap. III: „Mandat". In: Revue Général du Droit International public. Tome 30, S. 204 ff. (1923).

Marthy, Georg von: in Handwörterbuch der Staatswissenschaften (Stier-Somlo): „Trust".

Mendelssohn-Bartholdy: Die afrikanischen Mandate. In: Arch. f. Politik u. Geschichte, Bd. 5, Heft 8, August 1925, S. 177 ff.

Milkonowiki: Das Mandatssystem im Völkerbund. (Teildruck.) Diss. Jena 1928.

Millot, Albert: Les mandats internationaux. Paris 1924.

Moye, Marcel: Le droit des gens moderne. Paris 1928.

Oppenheim: International Law. 4. Ed. Vol. 1 1928.

Pahl: Das völkerrechtliche Kolonialmandat. Diss. Kiel 1928.

Pallieri: J mandati della Sociètà delle Nazione. Torino 1928.

Pic: Le régime du mandat d'après le traité de Versailles. In: Revue général du droit international public, T. 32 (1925), S. 58 ff.

Poeschel: Die Kolonialfrage im Friedensvertrag von Versailles. Berlin 1920.

Politis: Le problème des limitations de la souveraineté. Académie de droit international 1925, p. 5 ff.

Rappard: Zur Soziologie des Mandatssystems. Ztschr. f. Politik, Bd. 18 (1928).

Redslob: Le système des mandats internationaux. Bulletin de l'institut intermédière international à la Haye. Vol. XV (1926), S. 284 ff.

van Rees: Les mandats internationaux. Le contrôle international et l'administration mandataire. Paris 1927.

Rivier: Précis de droit des gens I. Paris 1896.

Rolin: Le système des mandats coloniaux. In: Revue de droit international et de législation comparée, 1920. Tome 47, S. 325 ff.

Roth: Der Trust in seiner Entwicklung. Diss. Marburg 1928.

Scelle, Georges: Precis de droit des gens I. Paris 1932.
Schack: Das deutsche Kolonialrecht in seiner Entwicklung bis zum Weltkrieg. In: Hamburger Abhandlungen aus dem Gebiet der Auslandkunde, Bd. 12, Reihe A I. Hamburg 1923.
Schmidt, R: Die Kolonialmandate. Diss. Halle 1926.
Schmitt, Carl: Politische Theologie. München 1926.
Schnee: Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatsherrschaft. Leipzig 1922.
— — Die koloniale Schuldlüge. München 1927.
— — In: Zeitschrift für Politik, Bd. 13, S. 303.
Schneider: Das völkerrechtliche Mandat in historisch-dogmatischer Darstellung. Stuttgart 1926.
Schoch: Die Völkerbundsmandate und die Kolonialpolitik. In: Handbuch für Politik, Bd. 5 (1922).
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. 2. Aufl. Berlin 1924.
Spiegel: Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palästina. Wien 1928.
Spiropulus: Théorie générale du droit international. 1931.
Stahlmann: Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach der Völkerbundssatzung und der Unterschied zwischen der rechtlichen Stellung einer Kolonie und eines Mandatslandes. Diss. Marburg 1930.
v. Stengel: Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1901.
Stoyanovsky: La théorie générale des mandats internationaux. Paris 1925.
Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn u. Köln 1932.
Triepel: Völkerrecht und Landesrecht. 1899.
Vallini: J mandati internazionali della sociètà delle Nazioni. Milano 1923.
Verdroß: Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. Wien u. Berlin 1926.
Verzijl: Die Rechtsprechung des internationalen Gerichtshofes 1922 bis Mai 1926. Ztschr. f. Völkerrecht, Bd. 8 (1926).
Wehberg: Besitzt der Völkerbund eigenes Territorium? In: Völkerbundsfragen 1926, Nr. 5/6.
Williams: Japans Mandate in the Pacific. In: American Journal of international Law, July 1933.
Woolf: Scope of the mandate under the League of Nations. London 1920.
Wright: Scope of the League of Nations 1923, Chicago.
— — Mandates under the League of Nations, Chicago 1923.
— — In: American Journal of International Law, July 1933. S. 514ff.
Zimmermann: Kolonialpolitik. Berlin 1905.
Zorn: Die deutsche Kolonialgesetzgebung. Berlin 1901.

Journal officiel de la Société des Nations.
Veröffentlichungen der Ständigen Mandatskommission:
Commission permanente des Mandats:
Procès-Verbaux de la 3ième Session tenue à Genève du 20. Juillet, 10. Août. 1923.
" 4ième Sess. de 24. Juin au 8. Juillett 1924.
" 8ième Sess. 16 Février au 6 Mars 1926.
" (zitiert: P. V. . . .)
Sämtliche Mandatsverträge.
(Diese sind herausgegeben in einem besonderen Band vom Völkerbund).

Gliederung.

Erster Abschnitt:

Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats.

Das gestellte Thema lautet: Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundstatut (VBSt), insbesondere im Unterschied zur Kolonie. Es ist also im ersten Abschnitt das Wesen des völkerrechtlichen Mandats darzulegen. Im zweiten Abschnitt wird die speziellere Frage nach dem Unterschied von Mandat und Kolonie behandelt werden. Dabei müssen wir auf den Begriff und die Arten der Kolonie eingehen.

C'est dans le texte même de l'article 22 du pacte qu'il faut chercher la nature juridique du mandat international.

Fauchille a. a. O. S. 822.

I. Kapitel:
Das Rechtsverhältnis des völkerrechtlichen Mandates.

Es werden in diesem Kapitel von dem Wortlaut und den allgemeinen Grundsätzen des Art. 22 VBSt ausgehend Materialien gesammelt, die wir zur Auslegung benötigen. Dann wird das völkerrechtliche Mandat nach seiner Analogie zum zivilrechtlichen Auftrags-, Vormundschafts- und Treuhänderbegriff untersucht werden. Es wird sich zeigen, daß sich eine direkte Uebertragung eines der genannten Rechtsinstitute verbietet, daß sich aber jeweils gewisse Rechtsgrundsätze feststellen lassen. Wir gelangen dann durch Kombination dieser Rechtsprinzipien des Privatrechts zur Erkenntnis des rechtlichen Wesens des völkerrechtlichen Mandatsverhältnisses und bauen unsere Definition auf.

§ 1. Allgemeine Grundsätze des Art. 22 VBSt.

Das völkerrechtliche Mandat findet seine Rechtsgrundlage in Art. 22 VBSt. Der Artikel lautet im amtlichen deutschen Text (RGBl. 1919, II. Teil S. 739ff):

1. Auf Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität von Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten und die von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, finden die nachstehenden Grundsätze Anwendung: Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bildet eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und es ist geboten, in die gegenwärtige Satzung Bürgschaften für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen.

2. Der beste Weg, diesen Grundsatz durch die Tat zu verwirklichen, ist die Uebertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen, die auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen, und die dazu bereit sind; sie hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen.

3. Die Art des Mandates muß sich nach der Entwicklungsstufe des Volkes, nach der geographischen Lage des Gebiets, nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen und allen sonstigen entsprechenden Umständen richten.

4. Gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum türkischen Reiche gehörten, haben eine solche Entwicklungsstufe erreicht, daß sie in ihrem Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden können unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten. Bei der Wahl des Mandatars sind in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen.

5. Die Entwicklungsstufe, auf der sich andere Völker, insbesondere die mittelafrikanischen befinden, erfordert, daß der Mandatar dort die Verwaltung des Gebietes übernimmt. Doch ist dies an Bedingungen geknüpft. Außer der Abstellung von Mißbräuchen wie Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel muß Gewissens- und Religionsfreiheit lediglich mit den Einschränkungen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten erfordert, gewährleistet sein. Verbürgt muß weiter sein das Verbot der Errichtung von Befestigungen sowie von Heeres- und Flottenstützpunkten sowie das Verbot militärischer Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken dient. Dem Handel und Gewerbe der andern Bundesmitglieder muß ferner die gleiche Möglichkeit der Befriedigung gesichert sein.

6. Endlich gibt es Gebiete wie Südwestafrika und gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans, die infolge ihrer schwachen Bevölkerungsdichte und geringen Ausdehnung ihre Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation ihrer geographischen Nachbarschaft zum Gebiet des Mandatars oder infolge anderer Umstände nicht wohl besser verwaltet werden können, als nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil seines Gebietes, unter Vorbehalt der Bürgschaften, die vorstehend im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind.

7. In allen Fällen hat der Mandatar dem Rate jährlich einen Bericht über die seiner Fürsorge anvertrauten Gebiete vorzulegen.

8. Ist der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Uebereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern, so trifft der Rat hierüber ausdrückliche Entscheidungen.

9. Eine ständige Kommission wird beauftragt, die Jahresberichte der Mandatare entgegenzunehmen und zu prüfen und dem Rate über alle die Ausführung der Mandatsverpflichtungen angehenden Fragen sein Gutachten zu erstatten.

Klar ist das Grundprinzip: obersten Grundsatz bildet die Sorge für die unmündigen Völker und deren Erziehung zur Unabhängigkeit. — Hierfür sind Garantien im Pakt aufgenommen. Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker ist eine Aufgabe, die der Art. 22 zu lösen sucht durch die Verwaltung im Namen eines vom Bund beauftragten Mandatars. Wir erkennen die zweite große Grundlinie: diese Gebiete sollen

nicht den eigennützigen Zwecken des Mandatars dienen, dieser ist nur mit der Verwaltung beauftragt (Prinzip der Nichtannexion).

Dennoch bleiben eine Menge Fragen unbeantwortet: Wie soll man das rechtliche Verhältnis zwischen Mandatar und Völkerbund bezeichnen? Art. 22 spricht von Vormundschaft, von Mandat und im englischen Text von trust. Welcher dieser Rechtsbegriffe ist gemeint?

Wer hat über die Mandatsgebiete zu bestimmen, wer sie zu verteilen? Wer ist Souverän? Sind die Mandate Kolonien? Wann beginnt, wann endet das Mandat? Ist es widerruflich? Darüber schweigt Art. 22. Die Antwort müssen wir zwischen den Zeilen lesen.

Selbst über die erste und oberste Frage: auf welche Gebiete die Grundsätze des Art. 22 angewandt werden sollen — läßt uns der Artikel im unklaren. Wir sind gezwungen, das Versailler Diktat (VD) nachzuprüfen, dessen erster Teil das Völkerbundsstatut ausmacht.

Der Artikel 119 lautet:

Deutschland verzichtet zu Gunsten der alliierten und assoziierten Mächte auf alle seine Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen.

Und Art. 16 des Vertrags zu Lausanne vom 24. Juli 1923 i. V. m. Art. 96 Vertrag zu Sèvres, der aber von der Türkei nicht ratifiziert wurde, bestimmt: „daß die Türkei auf die Gebiete verzichtet, die außerhalb der Grenzen liegen, die im Vertrag zu Sèvres für die Türkei festgesetzt waren."

Unter Mandatsgebieten versteht man also ausschließlich die ehemalig deutschen Kolonien (Deutsch-Ost-Afrika, Deutsch-Südwest-Afrika, Togo, Kamerun und die Inseln im Stillen Ozean[1]) sowie die ehemals türkischen Gebiete Mesopotamien, Syrien und Palästina. Es handelt sich um ein Gebiet von ca. 3 Millionen Quadratmetern mit ungefähr 20 Millionen Einwohnern.[2])

§ 2. Materialien zur Auslegung des Art. 22.

Zur Erkenntnis des Wesens des völkerrechtlichen Mandats heranzuziehen sind also neben Art. 22 VBSt zunächst die Bestimmungen des Versailler Diktats (vgl. Art. 118, 119, 120—127, 256, 257 VD) und der Art. 16 des Vertrages von Lausanne.

---

1) Kiautschau wurde, da es Pachtgebiet war, an China zurückgegeben. Ebenso gab man das Gebiet Kionga an der Mündung des Flusses Rovonna unmittelbar an Portugal.

2) Wright a. a. O. S. 541 ff.

Es soll hier nicht des näheren auf das Problem des Unterschiedes zwischen Vertrag und Vereinbarung[3]) eingegangen werden. Folgt man dieser Unterscheidung, steht fest, daß das Versailler Diktat und der Lausanner Vertrag die Natur des völkerrechtlichen Vertrages haben. Es sind daher die Bestimmungen des Versailler Diktats und des Lausanner Vertrags erst in zweiter Linie zu bewerten. Wo sie direkt dem VBSt widersprechen, geht aber das VBSt als Vereinbarung vor. Nicht als Rechtsquelle anzusehen ist dagegen der rechtliche Standpunkt eines Organs des Völkerbundes. Der Völkerbund setzt nur dann neue Rechtsnormen, wenn er sie durch einen Beschluß mit der nach der Satzung erforderlichen Stimmenzahl schafft. Dagegen ist eine Auslegung des Internationalen Gerichtshofs incidenter mit beschränkter Tatbestandswirkung Rechtsquelle. Seine Zuständigkeit ergibt sich aus den einzelnen Mandatssatzungen (bisher ist erst ein Fall aus dem Mandatsrecht vor ihn gelangt: der sog. Mavromantisfall.

Die Natur einer Rechtsquelle hat dagegen wieder nicht die Praxis des Mandatssystems. Zwar haben die Mandatarstaaten aus der Unklarheit und Zweideutigkeit der Bestimmungen des Art. 22 ihre Vorteile gezogen; sie haben mit unjuristischen einseitig politischen Methoden den Art. 22 gedreht und gewendet, um ihren alten machtpolitischen Methoden treu bleiben zu können. Sie haben auch in der Literatur Anhänger gefunden, die das nachträglich begründen, was geschehen ist — die es begründen damit, daß es geschehen ist. — U. E. ist das Recht kein bloßes Mittel der Politik. Man muß scharf unterscheiden zwischen rechtlichen Normen und ihrer tatsächlichen Durchsetzung. Wenn eine Norm umgangen wird, — so spricht das keineswegs gegen die Existenz dieser Norm. Es ist in keiner Rechtsordnung — auch nicht im Völkerrecht — ein Satz zu finden, daß der andauernde Rechtsbruch selbst bei noch so andauernder Uebung zu Recht werden könnte.[4]) Die Praxis des Mandatssystems hat daher nicht die Natur einer Rechtsquelle.

Dennoch ist es notwendig — der Vollständigkeit halber — auch die Wege der Praxis aufzuzeigen, mit andern Worten: das Wesen des völkerrechtlichen Mandats, wie es tatsächlich ist.[5])

3) Vgl. Triepel: Völkerrecht und Landesrecht. Nach ihm liegen beim Vertrag zwei zwar zusammenklingende aber doch entgegengesetzte Willenserklärungen vor — bei der Vereinbarung dagegen handelt es sich um parallel gerichtete Willenserklärungen.

4) Vgl. Carl Schmitt 1926 S. 56: „Ein Rechtssatz gereicht irgend jemand zum Vorteil und ist nicht damit widerlegt, daß man den Interessenten nachweist."

5) Zutreffend Rappard (1928 S. 1): „Alle öffentliche Institute können von zwei Gesichtspunkten aus betrachtet werden: vom formell juristischen und vom

Wenn wir auch den Schwerpunkt unserer Arbeit auf die juristische Erfassung des Wesens des völkerrechtlichen Mandats legen: auf das Mandat, wie es nach Art. 22 hätte sein sollen — —, werden wir doch jeweils kurz auf die tatsächliche Ausgestaltung des Systems zu sprechen kommen.

Entscheidend für die Auslegung ist weiter der Sinn des Art. 22.

Der Sinn und Zweck des Artikels ist — so scheint es — und so muß es jeder unbefangene Leser deuten ... der Beginn einer neuen Aera in der Geschichte der Menschheit und in der Kolonialpolitik. Es geht zum ersten Mal in der Geschichte das Eigentum an den im Krieg gewonnenen Gebieten nicht auf die Siegerstaaten über. Die gewonnenen Gebiete werden vielmehr einem internationalen Schutz und Kontrolle unterstellt, mit der „heiligen Aufgabe", über die uneigennützige Verwaltung seitens des von ihm eingesetzten Gouverneurs zu wachen.

Fast die gesamte französische und belgische Literatur[6]) sieht dagegen in Art. 22 nichts anderes als eine glatte Annexion der genannten Gebiete seitens der Siegerstaaten. Der Grund ist — abgesehen von politischen Gründen — darin zu suchen, daß im romanischen Rechtskreis bei der Auslegung ein großer Wert auf den Willen des Gesetz g e b e r s und daher auf die Entstehungsgeschichte einer Norm gelegt wird. Für die Auslegung entscheidend ist aber nur der vernünftige Sinn des G e s e t z e s. Damit soll nicht behauptet werden, daß der Jurist die Tatsachen, die zur Entstehung einer Völkerrechtsnorm geführt haben, vollkommen unberücksichtigt lassen und die Augen vor der Wirklichkeit verschließen kann. Die Entstehungsgeschichte einer Norm ist für den Juristen nur dann von Wert, wenn sie unentbehrlich erscheint bei der Auslegung unklar gehaltener Begriffe. Sie darf aber nicht dazu benutzt werden, Auslegungen zu unterstützen, die der positiven Bestimmung der betreffenden Norm völlig widersprechen.

Ein kurzer geschichtlicher Ueberblick soll die Tatsachen, die zur Schaffung des Mandatssystems geführt haben, schlaglichtartig beleuchten.

---

materiell-politischen. Beide Betrachtungsweisen siud gewöhnlich erlaubt, ja sogar geboten. ... Das völkerrechtliche Mandatssystem aber wie überhaupt alle völkerrechtlichen Institutionen als rein oder auch nur als vorherrschend juristische Erscheinungen zu betrachten, wäre hier und ist im allgemeinen, so oft es auch in der Literatur geschieht, m. E. völlig verfehlt.

6) Deutlich der Belgier Rolin: Les mots de partage et d'anneciom sont il est vrai mal-sonnants. Notre âge démocratique aime des euphémismes. Er fährt fort: Contenons nous de dire que les euphémismes ne font pas le droit. Und der französische Kolonialminister erklärte am 17. 9. 1919, daß Frankreich zwei neue Kolonien, Togo und Kamerun erhalten habe. Fauchille I, 2 S. 831.

Im ganzen waren es vier Vorschläge, die auf der Pariser Friedenskonferenz zur Debatte standen.

1. Die von Deutschland einmütig geforderte Rückerstattung seiner Kolonien wurde abgelehnt mit der Begründung der kolonialen Unfähigkeit Deutschlands: „Die Art und Weise, in welcher die Kolonien verwandt wurden, als Ausgangspunkte für Raubzüge auf den Handel der Erde, machen es den alliierten und assoziierten Mächten unmöglich, Deutschland die Kolonien zurückzugeben" (Mantelnote zum Ultimatum, 9. Mai 1919). Diese koloniale Schuldlüge kann sich ebenbürtig der Kriegsschuldlüge zur Seite stellen. Sie war die Waffe zum späteren unverhüllten Raub der deutschen Kolonien: „eine heilige Kulturaufgabe".

2. Die Internationalisierung der Kolonien aller Staaten wurde namentlich von pazifistischer und sozialistischer Seite[7]) bereits während des Weltkrieges propagiert. Als der Gedanke von Wilson anfangs vertreten wurde, verwarf man ihn sofort mit dem Hinweis auf die Unfähigkeit von Staatenmehrheiten, Gebiete zu verwalten. Das lehre die Geschichte.[8])

3. Von den alliierten und assoziierten Mächten, vorwiegend von England, wurde das Annexionsprinzip eifrigst propagiert. Demgegenüber setzte sich der amerikanische Präsident Wilson teils aus idealistischen, teils aber auch aus materialistischen[9]) Gründen mit seinem ganzen persönlichen und politischen Einfluß für seinen Mandatsgedanken ein und siegte . . . der Form nach.

4. Das Mandatssystem — eine Schöpfung des südafrikanischen Burengenerals Smuth. Es war von ihm ursprünglich nur für die ottomanischen Gebiete gedacht, wurde von Wilson aufgegriffen und auf die deutschen Kolonien ausgedehnt.

Die endgültige Regelung des völkerrechtlichen Mandats in Art. 22 ist das schließliche Kompromißergebnis zwischen Annexion und Mandatsgedanken[10]), „eine Verlegenheitsbildung, die sich nach dem üblen diplomatischen Brauche als Notbehelf einstellte, wo Begriffe fehlten oder verdeckt werden sollten".[11]) Für die Aufnahme des Mandatssystems war entscheidend, daß dasselbe in formellem Einklang mit den Zusagen der

7) Vgl. Furukaki S. 25—27.
8) Vgl. v. Liszt-Fleischmann a. a. O. S 129.
9) Die Konkurrenz von England auf dem Oelgebiet in Mesopotamien und die gefährlichen Flottenstützpunkte der Japaner im Indischen Ozean waren mit entscheidend.
10) Rappard a. a. O. S. 6.
11) v. Liszt-Fleischmann S. 163.

sog. 14 Wilsonpunkten[12]) und der Lansing-Note vom 5. November 1918 stand. Letztere war bekanntlich als Grundlage für einen Frieden „ohne Annexionen und Entschädigungen" von den alliierten Mächten anerkannt worden. Für die alliierten Mächte war die Verschleierung ihrer Annexion in dem Mandatsystem jedenfalls ein gutes Geschäft; denn es brauchte der Wert der Gebiete, die nicht annektiert waren, nicht auf die Reparationen angerechnet zu werden.[13]) Gleichzeitig brachte man Italien um seine kolonialen Hoffnungen, zu denen es sich auf Grund Art. 16 Londoner Vertrag 1915 berechtigt halten mußte.

Tatsächlich hat man sich um Art. 22 nicht viel gekümmert — wie noch ausgeführt werden wird. So wurde z. B. die Verteilung der Mandate von den alliierten Mächten eigenmächtig vorgenommen, die sich gegenseitig in Geheimverträgen bereits im Weltkrieg einig geworden waren. Die Hintergründe, die zur Einführung des Mandatssystems geführt haben, sind aber für das rechtliche Wesen des Mandats, wie es sich in Art. 22 darstellt, nicht entscheidend.[14])

§ 3. Bedeutung gewisser zivilrechtlicher Rechtsbegriffe.

Für die Erkenntnis des rechtlichen Wesens des Mandats ist entscheidend der Wortlaut des Art. 22. Dort finden wir einige in der Rechtswissenschaft bekannte Termini: 1. den Ausdruck Mandat im französischen Text mandat, im englischen mandate, 2. die Bezeichnung Vormundschaft (tutelle, tutelage) und 3. ausschließlich im englischen Text den juristisch prägnanten Begriff trust (im amtlichen deutschen Text mit Aufgabe, im französischen mit mission schlecht getroffen). Der Wortlaut läßt mehrere Auffassungen über das rechtliche Wesen des Mandats zu. Je nach dem Begriff, der bisher bei den juristischen Erörterungen in den Vordergrund des Interesses gestellt wurde, begegnen wir in der völkerrechtlichen Literatur drei verschiedenen Ansichten (siehe §§ 6—8 dieser Arbeit).

---

12) Punkt 5 lautet: „Eine freie weitherzige und unbedingt unparteiische Schlichtung aller kolonialen Ansprüche, die auf einer genauen Beobachtung des Grundsatzes fußt, daß bei der Entscheidung aller derartigen Souveränitätsfragen die Interessen der betroffenen Bevölkerung ein ebensolches Gewicht haben müssen wie die berechtigten Forderungen der Regierungen, deren Rechtsanspruch bestimmt werden soll. . . . Abgedruckt bei Pöschel S. 1.

13) Lansing S. 117.

14) Zutreffend Rappard a. a. O. S. 17. „Aus einem Augenblickskompromiß geboren, muß das System, wenn es sich halten will, seine Existenzberechtigung in anderen Erwägungen finden als in denen, welche zu seiner Schaffung geführt haben.

§ 4. Die Zulässigkeit der Heranziehung analoger Rechtsgrundsätze des Privatrechts.

Da es sich um Begriffe handelt, die in dem Privatrecht der in Frage stehenden Staaten völlig verschieden behandelt werden, liegt keine sog. Rechtsverweisung vor.

Zu klären ist aber die grundsätzliche Frage, ob es zulässig ist, zur Erkenntnis des Wesens des völkerrechtlichen Mandats Rechtsgrundsätze des Privatrechts heranzuziehen.

Wenn man das objektive Recht als ein Mittel betrachtet, die Lebensformen der Menschen zu ordnen, so ist kein Grund ersichtlich, weshalb man vorhandene Lücken der einen Rechtsdisziplin nicht durch die Normen einer anderen ausfüllen sollte. Gerade bei der Erfassung eines neuen völkerrechtlichen Begriffs ist es geboten, die Rechtsgrundsätze der anderen Rechtsdisziplinen dem Völkerrecht dienstbar zu machen.[15]) In ähnlicher Erkenntnis zieht auch der Internationale Gerichtshof „die von den Kulturstaaten allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze" zur Auslegung heran (Art. 38 Abs. 3 des Statut des Weltgerichtshofs).

§ 5. Das völkerrechtliche Mandat nach Analogie des Auftragsverhältnisses im Zivilrecht.

Der Ausdruck Mandat, der dem ganzen System seinen Namen gibt, soll zunächst untersucht werden.

In den Privatrechtsordnungen der einzelnen Länder ist der Mandatsbegriff — der Auftrag — nicht einheitlich geregelt. Daher verbietet es sich, das Institut des Auftrags irgendeines Landes ins Völkerrecht zu übernehmen:[16]) mit der Begründung, es sei der General Smuts oder Wilson, der und der Nationalität[17]) gewesen und haben gerade dies Bestimmte gemeint. Daher darf auch dem römischen Recht nicht ein allzu großer Wert zugeschrieben werden, wenn in ihm auch der Auftragsbegriff wenigstens der romanischen Staaten wurzelt.[18])

Wesentliche Unterschiede des zivilen zum völkerrechtlichen Auftragsverhältnis ergeben sich vor allem aus folgendem:

1. Im privatrechtlichen Auftrag des römischen und romanischen Rechts

15) Vgl. Spiropulus: Théorie général du droit international, 1931. Anders viele, z. B. Rolin S. 246 der daher zu völlig anderen Ergebnissen kommt.

16) Für Analogie des Auftrags Bileski (1922) S. 65; Rolin S. 329 ff.; Wright S. 691 (1930); Hatschek S. 55 ff.; Schücking-Wehberg S. 688 ff.

17) So stellt in der Tat Goudy S. 177 auf die Nationalität des General Smuts ab.

18) Darauf fußt Gsell-Trümpi und wendet das römische Recht an. Auch Stahlmann S. 30.

entscheidet der Vertragswille, der Zweck ist im einzelnen unbestimmt — im Gegensatz dazu ist der Zweck und Inhalt des völkerrechtlichen Mandats speziell durch Art. 22 geregelt.

2. Der privatrechtliche Auftrag ist frei widerruflich — der völkerrechtliche ist dagegen unwiderruflich (er ist ein völkerrechtlicher Vertrag, einzelnes § 28 dieser Arbeit).

Der wesentliche Kern des Auftrags im Zivilrecht ist der Vertrag, durch den sich jemand verpflichtet, für einen andern ein Geschäft unentgeltlich zu besorgen (§ 662 BGB, 1984 ff Code Civil, Art. 394 Schweiz. Obligat. R.). Auch nach dem Sinn des Mandatssystems ist ein Faktor vorhanden, der einem andern den Auftrag gibt, für einen andern unentgeltlich zu handeln. Dieser Rechtsgrundsatz des Privatrechts wird von uns zur Klärung des Begriffs „Mandat" heranzuziehen sein.

§ 6. Die Bedeutung des zivilrechtlichen Vormundschaftsbegriffs für das Mandatsystem.

Der zweite in den Privatrechtsordnungen der einzelnen Länder bekannte Begriff des Art. 22 ist der der Vormundschaft (tutelle, tutelage)[19])

Vormundschaft ist die Pflicht der Sorge für Person und Vermögen eines Mündels in uneigennütziger Weise unter Kontrolle.

Letztere wird aber in den einzelnen Rechtsordnungen verschieden behandelt: die Kontrolle ist im deutschen Recht Sache des Gerichts (Vormundschaftsgericht), im französischen Sache der Familie (Familienrat).

Aus weiteren Gründen verbietet sich aber eine analoge Anwendung des Begriffs Vormundschaft aus dem Zivilrecht eines bestimmten Staates.[20]) Das Zivilrecht kennt nämlich nur eine Vormundschaft über eine rechtsfähige Person, die in der Geschäftsfähigkeit beschränkt ist und noch nicht oder nicht mehr fähig ist, seine eigenen Angelegenheiten zu besorgen. Zwar spricht auch Art. 22 in ganz ähnlicher Weise von Vormundschaft über Völker, die noch nicht imstande sind, sich selbst zu leiten. Diese Völker sind aber noch nicht völkerrechtsfähig, d. h. fähig, völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu haben. Völkerrechtsfähig sind nur Staaten im Völkerrechtssinn d. h. völkerrechtliche Persönlichkeiten, die Verträge gültig schließen können und von den anderen Staaten anerkannt sind. Alle anderen

19) Es sei darauf hingewiesen, daß tutelage nicht der im englischen Vormundschaftsrecht gebräuchliche Terminus ist. Der spezielle Ausdruck lautet vielmehr „guardianship".

20) Nach Analogie der Vormundschaft: Vallini S. 29 ff.; Pic S. 290 ff.; Stoyanovski S. 46, 47 u. 83 ff.; Fauchille S. 822 will Auftrag und Vormundschaft heranziehen: mandat-tutelle.

gesellschaftlichen Verbände, die dem grundlegenden Satz: pacta sunt servanda nicht unterstellt sein sollen, sind keine Völkerrechtssubjekte — stehen außerhalb des Völkerrechts.[21])

Auch eine Fiktion der Rechtsfähigkeit, wie sie z. B. das Privatrecht bei der Leibespflegschaft (1912 BGB) für den noch nicht erzeugten Nacherben (§ 1913: nasciturus) kennt, in das Völkerrecht hereinzutragen[22]), ist nicht angebracht. Ein dahingehender Wille ist dem Art. 22 nicht zu entnehmen. (Näheres über Völkerrechtssubjektivität und über die vorläufige Anerkennung als Nation bei den A-Mandaten § 28 d. Arbeit).

Eine Analogie zum privatrechtlichen Vormundschaftsbegriff ist daher abzulehnen. Anderseits sind gewisse Rechtsgrundsätze der Vormundschaft: die Sorge für Person und für Vermögen des Mündels zur Erkenntnis des Wesens des völkerrechtlichen Mandats mit heranzuziehen.

§ 7. Die Heranziehung des Trust-Begriffs zur Klärung des rechtlichen Wesens.

Als dritten nur im englischen Text des Art. 22 auftauchenden Ausdruck finden wir den juristisch prägnanten Begriff trust des englischen Rechts: „there should be applied the principle that the wellbeing and development of such peoples form a sacted trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be giving in this Covenant. The best method . . . should be entrusted to advanced nations . . .“

Es ist erforderlich, dies Institut des englischen Rechts des nähern zu untersuchen. Mit dem Wort trust wird ein ganzes System charakterisiert. Trust heißt Treuhänder. Treuhänder ist, wer Rechte als Eigenrechte empfangen hat mit der Bestimmung, sie in fremdnützigem Interesse zu gebrauchen.[23]) Mit andern Worten: uneigennützige Verwaltung für einen andern. Ueber die gewissenhafte Ausübung der Pflichten des Treuhänders wacht das Equity-Gericht. Jeder breach of trust (Treubruch) wird vom Gericht geahndet.[24]) Dem Treugeber (cestui qui trust) steht das gesetzliche Eigentum zu (legal title), dem Treunehmer trustee

---

21) Anzilotti S. 95ff.

22) zustimmend Buza S. 238/239; anders Mendelssohn-B. S. 182. Er erkennt umgekehrt allein deshalb dem Mandatsgebiet Rechtspersönlichkeit zu, weil das Privatrecht die Rechtsfähigkeit des Mündels voraussetzt.

23) Georg von Marth, in Handwörterb. d. Staatswiss. von Stier-Somlo: „Trust“.

24) D. H. Roth, Der Trust in seiner Entwicklung vom Feoff to uses zur amerikanischen Trust Company, Diss. Marburg S. 11 (1928).

das benefiziarische Eigentum (equitable title). Bei Verstößen des Treunehmers hat der Treugeber den dinglichen Herausgabeanspruch (anders beim deutschen und romanischen Treuhänderverhältnis).

Wir werden diese Rechtsgrundsätze mitheranziehen, da sich in der Tat gewisse rechtliche Parallelen zwischen dem „Mandat" und dem englisch-amerikanischen trust ziehen lassen. Eine analoge Anwendung des Trustbegriffs etwa in der Weise, daß man sagt, „Das Mandat ist ein völkerrechtliches Treuhandverhältnis"[25]), ist aber abzulehnen.

Der französische Text hat nach Art. 440 VD bei der Auslegung die gleiche Vermutung der Richtigkeit wie der englische. Im französischen Text ist aber ein dem englischen trust gleichartiger Ausdruck nicht zu finden. Wir haben gesehen, daß der Begriff Mandat und tutelle rechtlich in anderem Sinne gebraucht werden.

Daher verbietet sich auch eine analoge Anwendung des Trusteeship.

§ 8. Das rechtliche Wesen des Mandates, gefunden aus der Kombination jener Prinzipien.

Negativ ist zu sagen: keiner der drei Begriffe des Textes (Mandat, tutelle, trust) läßt allein auf das Wesen des völkerrechtlichen Mandats schließen.

Es ist daher zu versuchen, durch Kombination der Rechtsgrundsätze dieser drei termini technici zu einer klaren Begriffsbestimmung des völkerrechtlichen Mandats zu gelangen.[26])

Das völkerrechtliche Mandat hat insoweit Auftragscharakter, als es auf einem Rechtsgeschäft zwischen Mandant und Mandatar beruht. (Das geht zweifelsfrei aus Art. 22 hervor, der fordert, daß der Mandatar auch zur Uebernahme der „Vormundschaft" b e r e i t sein muß).

Das völkerrechtliche Mandat hat insoweit Vormundschaftscharakter, als die Sorge über das Vermögen und Person des Mündels in den Vordergrund gestellt wird.

Das völkerrechtliche Mandat hat insoweit Treuhändercharakter, als es sich um die Uneigennützigkeit der Verwaltung handelt.

Das völkerrechtliche Mandat ist also ein Institut sui generis.

---

25) so die englisch-amerikanische Literatur: Fred. Lugard a. a. O. (1924) S. 326; (1925) S. 954 ff.; Lee Champbel a. a. O. S. 13; auch Mendelssohn-Bartholdy a. a. O. S. 182; Corbet a. a. O. S. 133; Woolf S. 132.

26) anders Buza S. 240, der unabhängig von den drei Begriffen seine Definition aufstellt.

Wir formulieren demnach unsere Definition: **Das völkerrechtliche Mandat ist die auf Grund eines Auftragsverhältnisses übertragene Vormundschaft von Staaten, die dieselbe in fremdnützigem Interesse (trust) zu verwalten haben.**[27])

Wer ist für das Verhalten des Mandatars verantwortlich, wenn es der Bund nicht ist? Wer ist Souverän, wenn es der Bund nicht ist? (Lansing S. 113.)

Die Wissenschaft wird entscheiden, wie weit hier die alten juristischen Begriffe angewandt werden können. (Hymans Bericht an den Rat, Journ. off. 1920 S. 339.)

II. Kapitel:

Das Souveränitätsproblem.

In diesem Kapitel soll die Kernfrage für die ganze juristische Festlegung des Mandatsbegriffs erörtert werden: Wer hat die Souveränität über die Mandatsländer? Dabei ist von dem umstrittenen Begriff Souveränität auszugehen, der viel zur Verdunkelung der Frage beigetragen hat. Danach werden die einzelnen Meinungen, wer die Souveränität über die Mandatsländer hat, einer Kritik unterzogen. Das Ergebnis ist: nur der Völkerbund ist Souverän über die Mandatsländer.

§ 9. Der Begriff Souveränität.

Fast alle Arbeiten, die sich bisher mit dem Mandatssystem beschäftigt haben, stellen in den Vordergrund ihrer Untersuchungen die Kernfrage: Wer hat die Souveränität über die genannten Gebiete? Es werden die verschiedensten Ansichten vertreten, aber die wenigsten Autoren erklären deutlich, was sie überhaupt in diesem Zusammenhang unter Souveräni-

---

27) ähnlich Vallini, der aber den Auftragsbegriff zu wenig berücksichtigt. S. 53: . . . Il mandato viene appunto da noi concepito come un negozio giuridico internazionale per il quale populi arretrati e incapaci da governarsi da sè, vengono confiduti dalla Società delle nazioni che ne ha la tutela, a suoi menbri più progrediti, che voluntariamente si in caricano di educarli e di giudari verso il progresso e la independenza.

Anders und abzulehnen Rolin S. 346, der jegliche Analogie leugnet und dahin kommt, in dem Art. 22 nur die Aufstellung gewisser internationaler Garantien für die Verwaltung gewisser Kolonialgebiete: die bloße Aufbürdung eines „cahier des charges" für die Verwaltung zu sehen.

tät verstehen.[28]) Ein Eingehen auf den Begriff Souveränität ist daher geboten.

Um den Begriff Souveränität geht ein lebhafter Streit in der staats- und völkerrechtlichen Literatur.

Seit dem Jahre 1641, wo Bodin in seinem Buche: sex libri de re publica als erster den Begriff durch Aufzählung eines Katalogs von Rechten herausstellte, bis in die heutige Zeit (Scelle[29]), Kelsen[30]) streitet man nicht nur um die Begriffsbestimmung der Souveränität, sondern um seine Daseinsberechtigung überhaupt.

Nach der noch herrschenden Lehre[31]) ist ein Staat Souverän, wenn er nach innen und außen selbständig seine eigene Zuständigkeit bestimmen kann, wenn er die oberste und letzte Entscheidung über seine eigenen Angelegenheiten (suprema potestas) besitzt. Der Begriff Souveränität bedeutet daher weit mehr als völkerrechtliche Handlungsfähigkeit[32]) — es steckt in ihm vielmehr der Begriff Macht. Ohne die Macht der Durchsetzung gibt es keinen Souverän. Diese letzte Entscheidungsbefugnis ist weder staats- noch völkerrechtlich teilbar.[33]) Sie ist aber freiwillig beschränkbar.[34])

28) R. Schmidt S. 113 setzt Souveränität = Staatsgewalt. Schneider und Stahlmann (S. 39 ff. und S. 33) setzt unbedenklich Gebietshoheit = Souveränität. Schückung, Bileski, v. Rees, Woolf, Wright, Rolin und viele andere erklären den Begriff überhaupt nicht.

29) Scelle S. 13: La souveraineté est une notion d'ordre absolu, pui implique le pouvoir pour un individu de faire tous ce qu'il veut et par conséquent, d'imposer sa volonté à tous les autres individus. Or se pouvoir absolu n'existe pas en fait dans une société, car le pouvoir humain est toujours limité par les resistances du milieu. . . . Si la souveraineté existe, elle ne peut se trouver que dans la société humaine globale. Scelle geht also von der Auffassung aus, daß nur der einzelne Adressat der Völkerrechtsnormen sei. Scelle verwechselt augenscheinlich die Völkerrechtsordnung mit einem (nicht existierenden) allgemeinen Menschheitsrecht. Aehnlich Politis S. 109. Er will élimiter complètement et definitivement du langage juridique jusqu'à l'expression de pareille idée et non plus parler de souveraineté.

30) Kelsen a. a. O. S. 24 ff.: „Mit der Ueberwindung des Dogmas von der Souveränität der Einzelstaaten" so prophezeit er, „wird die Existenz einer objektiven von aller Anerkennung unabhängigen über den Einzelstaaten stehenden Völker — richtiger Weltrechtsordnung, einer civitas maxima sich durchsetzen". Eine solche civitas maxima findet aber im positiven Recht keinen Anhaltspunkt. Ueberhaupt sind die Spekulationen des liberalen Demokratismus, die jeden Staat mit Rechtsordnung identifizieren — unhaltbar.

31) Heller, Souveränität S. 147 ff.; Jellinek a. a. O. S. 489: „Ausschließliches rechtliches Selbstbestimmungsrecht"; Laband a. a. O. S. 65: „Nach unten Herr, nach oben nicht mehr Untertan"; C. Schmitt, „Wer über den Ausnahmezustand entscheidet". Rivier S. 46: „Maître de ses actions".

32) Heller a. a. O. S. 147.

33) Verdroß dagegen teilt staats- und völkerrechtliche Souveränität. Eine Unmöglichkeit!

34) Das Deutsche Reich hat z. B. durch das ihm aufgezwungene Diktat nicht seine Souveränität — wie Jahreis S. 54 behauptet — verloren. Der „Vertrag" bestätigte im Gegenteil die Souveränität (über Halbsouveränität § 32 dieser Arbeit).

Gegenüber allen Versuchen (Scelle, Kelsen, Politis, auch Strupp und Anzilotti), den Souveränitätsbegriff aus dem Völkerrecht zu entfernen, muß folgendes klar hervorgehoben werden: Der Begriff Souveränität hat seine Daseinsberechtigung; denn auf diesem „Dogma“ ist das Völkerrecht aufgebaut. Völkerrecht gibt es nur, solange es wenigstens zwei universale Entscheidungseinheiten gibt — ein Völkerrecht ohne souveräne Staaten ist undenkbar (damit soll nicht gesagt sein, daß es nur Völkerrecht zwischen souveränen Staaten[35]) gebe. Die Staatenqualität nach innerstaatlichem Recht sowie die Souveränität sind nicht wesentlich durch das Gebundensein an die Völkerrechtsnormen. Die Völkerrechtsordnung bestimmt, wie jede Rechtsordnung, seine Subjekte. Da im allgemeinen die Völkerrechtsordnung von souveränen Staaten gesetzt wird, steht es auch in ihrer Macht, die Völkerrechtssubjekte zu bestimmen und auch nicht souveräne und nicht staatlich organisierte Gemeinwesen zu ihren Subjekten zu erheben).[36])

Wir legen unseren Untersuchungen die Begriffsbestimmung: oberste und letzte Entscheidungseinheit zugrunde und stellen die Frage: Wer ist Souverän in den Mandatsgebieten?

§ 10. Der Träger der Souveränität über die Mandatsländer.

Die Frage, wem die Souveränität zusteht, ist die meist umstrittenste der gesamten Mandatslehre. Das ist nicht nur auf eine verschiedene Deutung des Souveränitätsbegriffs zurückzuführen. Das völkerrechtliche Mandat bietet in der Tat infolge seiner Unklarheit und Zweideutigkeit seiner Verfassung eine gewisse Handhabe für verschiedene einander völlig widersprechende Lösungen des Souveränitätsproblems. Es wird sich zeigen, daß je nach der politischen Einstellung und Vaterland des Verfassers die verschiedensten Auffassungen vertreten werden (z. B. Schücking, Fauchille, Oppenheim, Rolin und Diena).

Folgende Theorien werden vertreten:

1. Es gibt überhaupt keinen Souverän in den Mandatsgebieten.[37]) Diese Ansicht ist völlig abzulehnen. Es gibt für den Staat im Völkerrechtssinne nur zwei Möglichkeiten: entweder er ist Souverän, d. h. er setzt sich selbständig Recht unabhängig von anderen Normen — oder

35) z. B. Hold Ferneck S. 142: „Souveränität steht nur den großen Mächten zu.“

36) Dies ist sehr streitig, wie hier. Anzilotti a. a. O. S. 94. Die h. L. hält dagegen die Souveränität und die innerstaatliche Organisation für die Völkerrechtssubjektivität für erforderlich.

37) Corbett S. 134; Palieri S. 57; Buza S. 241.

er ist es nicht; mithin an heteronome Normsetzung gebunden und in einem übergeordneten Herrschaftsverband eingegliedert.

2. Die Theorien von der geteilten Souveränität, die die Souveränität zwischen Mandatar und Mandatsgebiet[38]), zwischen Völkerbund und assoziierten Mächten[39]) oder zwischen Völkerbund und Mandataren[40]) teilen, sind abzulehnen, weil die Souveränität als solche begrifflich unteilbar ist, und weil zwei Souveräne in einem Gebiet unmöglich die oberste Herrschaft haben können.

3. Ebenfalls unhaltbar sind alle die Theorien, die die Frage nach der Souveränität verschieden beantworten je nach den Arten der Mandate.[41]) Denn das völkerrechtliche Mandat ist ein einheitliches Rechtsinstitut.

4. Abzulehnen ist ferner die weitverbreitete Ansicht, daß die Mandatare souverän seien.[42])

Diese Lehre argumentiert etwa so: Faktisch ist der Mandatar im Besitz der obersten Gewalt (Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung). Die Kontrolle des Völkerbundes und die Uneigennützigkeit der Verwaltung sind freiwillig auferlegte Beschränkungen. Folgte man dieser Meinung, würde man zu dem Ergebnis kommen, daß die Mandatare die genannten Gebiete annektiert haben. Dem widerspricht aber der Sinn des Art. 22, der ja gerade eine Annexion vermeiden will, und der Wortlaut: elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Sociéte. Ferner ist es logisch unmöglich, daß der Mandatar — obgleich ihm durch die Annexion ein Gebiet zu Eigentum übertragen ist — die Souveränität über dieses Gebiet nur „par délégation" üben würde.[43]) Eigenes Recht kann nicht in fremdem Namen ausgeübt werden.

Eine Reihe anderer Bestimmungen des Versailler Diktats unterstützen diese Darstellung, daß die Mandatare nicht souverän über die Mandatsgebiete sind. So mußten gemäß Art. 256 VD diejenigen Staaten, denen zu eigenem Recht Gebiete des Deutschen Reichs übertragen

38) Fauchille S. 822; Rolin S. 343.
39) Schneider S. 39; Freytagh-Loringhoven S. 229.
40) Oppenheim S. 215: Wright S. 698 noch 1923, heute (1930) für die alleinige Souveränität des Völkerbundes.
41) Fauchille S. 822; Rolin S. 343. Bezüglich der A-Mandate sei die Souveränität zwischen dem Mandatsgebiet selbst und den Mandatarstaaten geteilt; während über die B- und C-Mandate die „volle" Souveränität den Mandataren allein zustehe.
42) Rolin S. 343; Diena S. 299; Makowsky S. 206; Baty S. 118.
43) so Millot S. 108; van Rees S. 222.

wurden, einen Anteil an deutscher Staatsschuld übernehmen. Den Mandatarmächten selbst dagegen wurde eine entsprechende Verpflichtung nicht auferlegt, weil man davon ausging, daß diese keine Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches sein sollten, daß ihnen also die Souveränität über die Mandatsgebiete nicht zukäme.

So ist ferner in den Art. 120 u. 257 VD das Eigentum an den Mandatsgebieten nicht an die Mandatarstaaten selbst, sondern nur in ihrer Eigenschaft als Verwalter übertragen worden.

Das Memorandum der juristischen Sektion des Völkerbundes spricht daher auch den Mandataren die Souveränität ab — ohne allerdings eine positive Lösung zu finden.[44])

5. Neuestens wird eine nicht unbeachtliche Meinung vertreten, daß die Souveränität bei den Mandatsvölkern selbst liege.[45])

Aus dem in Art. 22 niedergelegten Selbstbestimmungsrecht und aus dem Grundsatz der Entwicklung zur Selbständigkeit folge, daß man die Souveränität den Einwohnern des Gebiets übertragen habe. Die Einwohner seien jedoch noch nicht zur Ausübung derselben imstande. Darum ruhe diese solange, bis sie „geschäftsfähig" seien. Bis zu diesem Zeitpunkt solle der Völkerbund die Verwaltungsbefugnis über diese Gebiete haben, die er wiederum an seine Gouverneure, die Mandatarstaaten, übertragen könne. Diese Lehre identifiziert die Mandatsländer mit dem aus dem Zivilrecht entlehnten Begriff nasciturus. Es handele sich um die sog. „antizipierte Rechtssubjektivität und Souveränität."

Diese Theorie — gleichwohl wichtiges Postulat des Selbstbestimmungsrechts der Völker — scheitert an der Formulierung des Art. 22. Der Art. 22 bezweckt ja gerade diese Gebiete, weil sie noch nicht fähig sind, sich zu regieren, unter die Verwaltung zu nehmen. Wenn diese Gebiete im Namen des Völkerbunds regiert werden, kann man den Völkern selbst keine Souveränität zusprechen. Diese Völker bilden nicht die letzte und oberste Entscheidungseinheit.

6. Endlich wird vorwiegend von der deutschen Literatur die Theorie von der Souveränität des Völkerbunds vertreten.[46]) Dies ist nicht nur ein politisches Postulat. Die Begründung ergibt sich aus dem Text des Art. 22: „sie hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes

44) P. V. 4ième Session, Annexes S. 163 ff.

45) Stoyanovsky S. 83; Gsell-Trümpi S. 52; Mendelssohn-B. S. 180; Pahl S. 51; Pic S. 343; Fedozzi S. 224.

46) Bileski (1922) S. 66; Ciorcicanu S. 34—40; Furukaki S. 65 ff.; Milkonowikli S. 36; Schoch S. 1012; Schnee (1922) S. 163; Spiegel S. 28; Liszt-Fl. S. 112; Strupp (1933) S. 62; Schücking-Wehberg S. 688.

und in seinem Namen zu führen". Es muß also der Völkerbund die oberste und letzte Entscheidungseinheit bilden.

Das entspricht auch am besten dem Sinn des Artikels, der es als eine „heilige Kulturaufgabe" bezeichnet, daß die noch nicht zur Selbstregierung reifen Völker der Obhut des Völkerbunds unterstellt werden. Dieser soll sich rein aus technischen Gründen seine Gouverneure suchen.

Diese Auffassung wird allerdings erschwert durch Art. 118, 119 VD, Art. 16 Lausanner Vertrag, durch die Entstehungsgeschichte und durch die Praxis des Verteilungsverfahrens.

a) Art. 119 bestimmt, daß Deutschland zu Gunsten der alliierten und assoziierten Mächte auf seine überseeischen Gebiete verzichtet. Demnach ist also die Souveränität über die deutschen Kolonien erloschen und wird auf die alliierten Mächte übertragen. Ein gewichtiges Argument für die Ansicht, daß die alliierten Mächte die Souveränität über die ehemalig deutschen Kolonien erlangt haben.[47]) Dies ist aber mit dem Grundgedanken des Art. 22 unvereinbar. Wie ist der Widerspruch zwischen Art. 119 VD und Art. 22 VBSt zu lösen? Wie oben ausgeführt, hat der Art. 22 als Teil des VBSt die Natur einer Vereinbarung und geht als solcher der Bestimmung des Art. 119 vor. Art. 119 stellt nur eine einfache Vertragsbestimmung dar — zwei entgegengesetzte Willen: Deutschland hat seine Kolonien nur unter Zwang abgetreten und unter der Voraussetzung, daß Art. 22 erfüllt würde.[48]) Art. 22 ist also lex specialis zu Art. 119. Demnach kann Art. 119 nur aufgefaßt werden als ein P r o v i s o r i u m. Bis zur Verfügung durch den — noch zu bildenden — Völkerbund hat Deutschland seine Souveränitätsrechte zunächst an die alliierten Mächte abgetreten, damit die genannten Kolonialgebiete nicht herrenlos würden. Die Hauptmächte ihrerseits wieder gaben ihre Herrschaftsbefugnisse dem neugebildeten Völkerbund ab, der nun die letzte Entscheidungseinheit bildet, in dessen Namen die Mandatare tätig sind.

Die Souveränität ist also von Deutschland über die assoziierten Mächte auf den Völkerbund übertragen worden (Lehre von der doppelten Zession der Souveränität, Redslob S. 303). Eine ähnliche Regelung trifft das Versailler Diktat für Schleswig (Art. 110 Abs. 3), für Memel (Art. 99) und für Danzig (Art. 100). Auch hier hat überall Deutschland auf seine Souveränität zu Gunsten der assoziierten Mächte verzichtet. Auch hier handelt es sich — wie fast allgemein anerkannt — nur um eine provi-

---

47) so argumentiert Schneider S. 39 und Freytagh-L. 173.
48) Der Standpunkt der deutschen Regierung 12. Nov. 1920 und v. Bülow S. 306.

sorische Regelung. Ein weiteres Argument für die alleinige Souveränität des Völkerbundes ergibt sich aus der exzeptionellen Regelung der Mandatsfragen in der Völkerbundssatzung.[49])

Wollte man selbst alle diese Argumente leugnen, so muß man zugeben, daß zum mindesten seit Deutschlands Eintritt in den Völkerbund und dem damit erworbenen Mitbestimmungsrecht über die Mandate das alleinige Verfügungsrecht der alliierten Mächte gemäß Art. 119 endgültig erloschen ist.

In Art. 16 Vertrag von Lausanne hat die Türkei auf ihre Gebiete: Syrien, Mesopotamien und Palästina ohne Benennung einer Destinatarmacht verzichtet. Auch hier ist zweifellos der Völkerbund Souverän geworden.

b) Die Entstehungsgeschichte ist — wie oben ausgeführt wurde — bei der Auslegung des Art. 22 nicht entscheidend. Daher ist auch die Argumentation des belgischen Ministerpräsidenten Hymans (Journ. off. 1920 S. 336) als unjuristisch abzulehnen, wenn er seine These von der Souveränität der Hauptmächte auf folgende Auslegung des Art. 22 stützt: Der Art. 22 Abs. 8 erkläre ausdrücklich, daß in Mandatsangelegenheiten die „Bundesmitglieder" entscheidenden Einfluß hätten. Unter Bundesmitgliedern seien aber nur die alliierten Mächte zu verstehen, denn nur dies habe man in Art. 22 Abs. 8 ausdrücken wollen. Zunächst ist dazu zu sagen, daß derjenige Teil die Unklarheit des betreffenden Paktes gegen sich gelten lassen muß, der den Vorteil daraus zieht; denn er hätte sich klarer ausdrücken sollen. Ferner ist aber der Ausdruck Bundesmitglieder (Membres de la Société, members of the League) noch an anderer Stelle der Satzung gebraucht, z. B. in Art. 14 VBSt, wo niemand bisher bestritten hat, daß es auch hier sich um die Vollversammlung handele. Der Art. 22 steht in der Völkerbundssatzung, nicht im Versailler Diktat (wohin er eigentlich gehörte). Deshalb kann der Ausdruck Bundesmitglieder überhaupt nichts anderes bedeuten als: Mitglieder des Völkerbundes. Das aber ist die Vollversammlung.

c) Die Praxis ist andere Wege gegangen, als es nach Art. 22 hätte sein sollen (darüber § 14 dieser Arbeit). So wurde der Bericht Hymans vom Völkerbundsrat gebilligt. Diese Billigung stellt eine Völkerbundsverletzung des Rates gegen die Bestimmung des Art. 22 dar.

---

49) Dies betont Schücking-Wehberg S. 688. „Hätte man dem Völkerbund nur ein gewisses Aufsichts- und Patronatsrecht oder sonstige beschränkte Befugnisse über die Kolonien geben wollen, dann wäre es ja auch widersinnig gewesen, die Bestimmungen über die Mandate in die Satzung des Völkerbundes aufzunehmen."

Jedoch ist für die juristische Erkenntnis des Wesens des völkerrechtlichen Mandats die Praxis nicht von Bedeutung. Wenn eine positive Bestimmung des Rechts verletzt wird, wird sie nicht durch diesen Rechtsbruch zu Recht.

§ 11. Der Völkerbund als Souverän.

Gegen die einzig mögliche Auffassung — jede andere stempelt den Art. 22 zu einer vollendeten Farce —, daß nur der Völkerbund Souverän über die Mandatsgebiete ist, wurden folgende Gründe, die sich alle als nicht stichhaltig erweisen werden, vorwiegend von belgisch-französischer Seite angeführt.[50])

1. Da der Völkerbund kein Staat — im Sinne eines innerstaatlich organisierten Gemeinwesens —, kein „Ueberstaat"[51]) sei, könne er „begrifflich" nicht die letzte Entscheidungseinheit über Territorien bilden. Souveränität setze Staaten im staatsrechtlichen Sinne voraus. —

Es ist zutreffend, daß der Völkerbund kein Ueberstaat ist. Es steht nach der Satzung jedem Staat die Freiheit der Entschließung für seinen Ein- und ebenso für seinen Austritt aus dem Bunde zu. Ferner macht die vorgeschriebene Einstimmigkeit manche Majorisierungen unmöglich. Alle Beschlüsse entfließen daher ausschließlich der selbständigen einzelstaatlichen Entschließung.

Der Völkerbund hat die Rechtsnatur eines Staatenbundes. Staatenbund ist eine als dauernd gedachte Verbindung souveräner und souverän bleibender Staaten zu politischen Zwecken. Da in Art. 1 Abs. 3 VBSt auch Kolonien mit Selbstverwaltung Mitglieder des Bundes sein können, müssen wir den Völkerbund mit einem besonders gearteten Staatenbund bezeichnen (Strupp S. 41).

Schücking (S. 190) widerlegt die These, daß nur Staaten „begrifflich" souverän sein könnten, mit Beweisen aus der Geschichte: „auch die andern großen Staatenbünde der Geschichte haben als Rechtssubjekte des Völkerrechts Territorien besessen, in denen ihre Gemeinschaft zur gesamten Hand unmittelbare Herrschaftsrechte ausübte. Wir brauchen uns nur an das große Kolonialreich der Vereinigten Niederlande zu erinnern." (Ebenso argumentiert Wehberg a. a. O. S. 94).

Dieser Hinweis auf die Geschichte erscheint uns beachtlich.

---

50) vor allem Rolin, aber auch Freytagh-Loringhoven; Stoyanovsky; Millot.

51) Das Argument von Millot S. 115; Stoyanovsky S. 77: „La société des nations ne saurait possédée des droits tels que la souveraineté. Elle n'est pas un Sur-Etat."

Nicht folgen können wir aber Schücking (auch Jellinek a. a. O. S. 745), wenn er das Völkerbundsverhältnis mit einem Gesamthandsverhältnis analog den deutschen Rechtsprinzipien identifiziert. Das Gesamthandsverhältnis ist — wie Gierke in seiner Genossenschaftstheorie S. 339 ff dargetan hat — ein typisch deutschrechtliches germanisches Rechtsinstitut, das in andern Ländern in dieser Form völlig unbekannt ist.[52])

Wie ist der Widerspruch zu lösen, daß gleichwohl — wie wir annehmen — der Völkerbund als eine Vereinigung souveräner und souverän bleibender Staaten die letzte Entscheidungseinheit über die Mandatstheorien bilden kann? Man muß schon weiter ausholen. Der Staatenbund entsteht durch völkerrechtliche Vereinbarung souveräner Staaten. Durch diese Vereinbarung werden von den einzelnen Vertragschließenden Rechtsnormen gesetzt. Es entsteht eine partikuläre Rechtsordnung, die zwischen den Vertragsparteien Rechte und Pflichten schafft. „Diese partikuläre Rechtsordnung verleiht dem Bunde den Charakter einer Einheit" (Anzilotti S. 150 ff).[53]) So wird es möglich, daß andere außerhalb des Bundes existierende Rechtssubjekte dem Bunde gegenübergestellt werden können, daß mit andern Worten, der Bund völkerrechtsfähig wird, Verträge schließen kann.[54]) So hat z. B. der Völkerbund als Einheit die äußeren Souveränitätsrechte: das ius legationum, ius foederum ac tractatum und das ius belli ac pacis — wie bisher alle Staatenbünde in der Geschichte. Nur so erklärt es sich, daß der Völkerbund Treuhänder des Saargebiets, Schutz und Garantiemacht für Danzig, Patron der Minderheiten sein kann. Nur so erklärt es sich endlich, daß der Völkerbund, obschon kein Ueberstaat, als Gebietsherr Hoheitsrechte über die Mandatsterritorien ausüben kann, daß er insoweit die letzte Entscheidungseinheit bildet. Es ist also die Lehre, daß nur Staaten im staatsrechtlichen Sinne souverän sein können, unrichtig. Die Staatenqualität nach innerstaatlichem Recht ist also weder für die Völkerrechtssubjektivität noch für die letzte Entscheidungseinheit (Souveränität) entscheidend.

Will man, wie Strupp (S. 42) und Bileski (1922 S. 67) nicht dem Bund als einer Einheit, sondern den einzelnen Mitgliedern in der Gesamtheit die Souveränität zusprechen, so streitet man um Worte.

---

52) zustimmend Strupp S. 42; Hatschek S. 141 ff.

53) ähnl. Jellinek: „Obwohl ein Ueberstaat nicht besteht, tritt dennoch eine Bundesgewalt in Erscheinung, die die Staatenbünde, obwohl nach außen aber auch ihren Mitgliedern gegenüber als Einheit erscheinen läßt, deren Willen von dem ihrer Glieder scharf zu trennen ist" (S. 764).

54) Für Völkerrechtssubjektivität des Staatenbundes auch Strupp, Schücking, v. Liszt-Fl. Anzilotti.

2. Das andere Argument (insbesondere Furukaki S. 385 ff), das gegen die Souveränität des Völkerbunds vorgebracht wird, ist folgendes: Wenn der Völkerbund souverän über die Mandatsgebiete ist, dann liegt eine Annexion — die man vermeiden wollte — seitens des Völkerbundes vor.

Auch diese Auffassung entfällt: Annexion ist begrifflich verknüpft mit Egoismus. Die Uebertragung der letzten Entscheidungseinheit an den Völkerbund soll aber gerade der altruistischen Idee, die den Inhalt des völkerrechtlichen Mandats ausmacht, zum Siege verhelfen. Wie könnte das besser geschehen, als wenn man diese Gebiete den machtpolitischen Interessen der Einzelstaaten entzieht und sie den Normen des Völkerbunds unterstellt!? Es ist daher unrichtig, die Mandatsterritorien mit Kolonien des Völkerbunds zu bezeichnen (wir werden im zweiten Abschnitt § 30 beweisen, daß zur Kolonisierung wirtschaftliche und politische Zwecke vorausgesetzt werden). Wir fassen zusammen:

Der Völkerbund ist souverän,

er ist derjenige, in dessen Namen und unter dessen Aufsicht die Mandate (durch Gouverneure) verwaltet werden,

der den Mandataren rechtlich bindende und erzwingbare Anweisungen gibt,

dessen endgültiger Entscheidung Verfassungs- und Gebietsänderung vorbehalten ist.

Er bildet die oberste und letzte Entscheidungseinheit über die Mandatsgebiete.

Wir können nun das rechtliche Wesen des völkerrechtlichen Mandats, wie es nach Art. 22 hätte sein sollen, folgendermaßen umreißen: *Das Mandat ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen dem Völkerbund und einem Staat, durch den letzterer beauftragt wird, bestimmte Gebiete im Interesse derselben und als Treuhänder zu verwalten unter der Kontrolle des Völkerbundes, dem die Souveränität über diese Gebiete zusteht.*

Es soll nun im einzelnen das Verfügungsrecht des Völkerbunds (Kapitel III), das Kontrollrecht (Kapitel IV) und die rechtliche Stellung der Mandatare und der Mandatsgebiete (Kapitel V) untersucht werden, da dies aus dem rechtlichen Wesen des Mandats unmittelbar abgeleitet werden kann.

The League of Nations should be considered as the reversionary in the most general sens and as clothed with the right of ultimate disposal... Reversion to the League of Nations should be substituted for any policy of national annexation.

(Smuts, The League of Nations a pratical suggestion. London 1918, abgedruckt bei Backer 1 c Bd. 3 S. 97 ff.).

III. Kapitel:

Das Verfügungsrecht des Völkerbundes.

Das Verfügungsrecht des Völkerbundes soll im einzelnen an der Entstehung, Aenderung und Beendigung des Mandatssystems untersucht werden. Bei der Untersuchung der alleinigen Verteilungsbefugnis des Bundes mußten wir auf das Verteilungsverfahren und auf die dem Artikel 22 widersprechende Praxis der Verteilung eingehen. Mit einer Untersuchung über die Aenderung und Beendigung des völkerrechtlichen Mandates soll das Kapitel schließen.

§ 12. Die Entstehung durch Verteilung.

Wenn der Völkerbund die oberste Herrschaft über die Mandatsgebiete hat, wenn das Land „Völkerbundsland" ist (§ 23 dieser Arbeit), so hat er auch die Befugnis — argumentum a fortiore ad minus —, dieselben an seine Verwalter zu verteilen.

Das folgt ferner aus dem allgemeinen Auftragsgrundsatz: derjenige, in dessen Auftrag etwas geschehen soll, bestimmt auch regelmäßig die Person des Beauftragten. Im Text des Art. 22 ist diese Verfügungsbefugnis nicht ausdrücklich ausgesprochen. Man ist daher befugt, aus dem Zweck des Art. 22 auf seinen Inhalt zu schließen. Der Zweck des Art. 22 ist — wie mehrfach hervorgehoben — die indirekte Internationalisierung der Mandatsgebiete zum Wohle ihrer Bevölkerung.

Der Völkerbund allein — und zwar die Vollversammlung (Art. 22 Abs. 8) — hat die Verteilungsbefugnis.[55])

Das völkerrechtliche Mandatsverhältnis entsteht — da es auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages übertragen wird — in dem Zeitpunkt, in dem der Vertrag zwischen Völkerbund und Mandatarstaat zustande kommt; also mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden bezw. mit der Eintragung beim Sekretariat des Völkerbundes gemäß Art. 18 VBSt.

55) so Strupp S. 43; Vallini S. 72 ff.; Cioricianu S. 37; v. Bülow S. 310 und dort der Standpunkt der deutschen Regierung.

§ 13. Das Verteilungsverfahren.

Nach Art. 22 hat sich das Verteilungsverfahren folgendermaßen abzuspielen:

1. Der Mandatar muß nach Art. 22 Abs. 2 eine nation developpé, eine fortgeschrittene Nation sein, d. h. eine Nation, die fähig ist, das schwierige Amt der „Vormundschaftsverwaltung" auszuüben — kurz gesagt, eine „voll geschäftsfähige" Nation.

Sehr kühn erscheint die Behauptung von Pic (S. 34) und Furukaki (S. 90): Entwickelte Nationen im Sinne des Art. 22 könnten nur demokratisch organisierte Gemeinwesen sein. Ein autokratisch regierter Staat könne daher nie Mandatar werden.[56]) Zur Ablehnung dieser Ansicht genügt es, wenn wir die Nationalität dieser Autoren feststellen: Franzosen.

2. Der Mandatar muß Völkerbundsmitglied sein. Das folgt aus der Rechtsnatur des Mandats und ist auch in Art. 22 verankert. Wenn in Abs. 5 gesagt ist, daß dem Handel und Gewerbe „der andern Bundesmitglieder" das Gebiet der B-Mandate offenstehe, so ist klar, daß es der Art. 22 als selbstverständlich erachtet, daß der Mandatar auch Bundesmitglied sein muß. Sonst hätte der Ausdruck „andere" überhaupt keinen Sinn.[57])

3. Der Mandatar muß gewissen Anforderungen in geographisch- politischen Beziehungen genügen (Art. 22 Abs. 3).

4. Der Völkerbund ist bei den A-Mandaten an die Wünsche der eingeborenen Bevölkerung gebunden.[58])

§ 14. Die gegenteilige Praxis des Verteilungsverfahrens.

Die Praxis ist andere Wege gegangen, die mit dem Gesagten in schroffem Widerspruch stehen. Wir müssen im Rahmen dieser Arbeit darauf hinweisen, daß diese Praxis wieder einmal deutlich die Ohnmacht des Völkerbundes zeigt. Ein System, das wie das völkerrechtliche Mandat, auf offensichtlichen Völkerrechtsverletzungen aufgebaut ist — kann nicht von langer Dauer sein.

---

56) Furukaki S. 90: „Confier un territoire habité par un peuple à une puissance autocratique serait donner un moyen de plus à ses ambitions."

57) wie hier Wright (1933) S. 514 ff.; Stoyanovsky S. 55; Bileski (1933) S. 13, van Rees S. 188. Dagegen ohne nähere Begründung Furukaki S. 95; Evans, Luther (1933) S. 142; Rolin S. 351; Hatschek S. 54.

58) Eine Befragung hat in der Praxis nicht stattgefunden. „England hatte 80 000 Mann und einen sehr ausgedehnten militärischen Flugdienst nötig, um das Zweistromland an den Gedanken des britischen Mandats zu gewöhnen. Und auch die Syrier setzten sich bekanntlich gegen ihren französischen Vormund sehr energisch zur Wehr." v. Bülow S. 202.

Wir wollen das doppelt rechtsmangelhafte Verfahren der ersten Verteilung der Mandate in Kürze untersuchen: Am 7. 5. 1919 — bereits vor Inkrafttreten des Versailler Diktats und der Völkerbundssatzung — „verschacherten", um einen Ausdruck Wilsons zu gebrauchen, die Hauptmächte unsere Kolonien.

Am 25. 4. 1920 — bevor noch ein Friedensvertrag mit der Türkei abgeschlossen war — verteilte der nur aus Vertretern der alliierten Mächte bestehende oberste Kriegsrat die ehemalig türkischen Gebiete. Folgendermaßen sind die Mandate verteilt worden:

Deutsch-Ost-Afrika, jetzt Tanganjikaland genannt: Großbritannien.

Ruanda und Urundi, die an den Kongostaat grenzenden Teile Deutsch-Ost-Afrikas: Belgien.

Kamerun: Großbritannien und Frankreich.

Togo: Großbritannien und Frankreich.

Deutsch-Südwest-Afrika: Südafrikanische Union.

Südseeinsel Nauru: Großbritannien.

Deutsch-Guinea und Südseeinseln südlich des Aequators: Australien.

Südseeinseln nördlich des Aequators: Japan.

Samoainseln: Neuseeland.

Mesopotamien: Großbritannien.

Palästina: Großbritannien.

Syrien: Frankreich.

Diese erste Verteilung ist rechtsungültig.[59]) Der Völkerbund spielt bei der tatsächlichen Verteilung eine traurige Rolle. Der damalige Präsident de Léon richtete ein Rundschreiben an die Ministerpräsidenten der alliierten Mächte und bat diese um einen Bericht über die Verteilung. Auf diese Weise war der Rat in den Stand gesetzt, über die Verteilung zu beschließen (!!). Er billigte (!!) das Verfahren mit unwesentlichen Abänderungen (Journ. off. 1920 S. 355).

Diese Billigung des rechtsmangelhaften Verfahrens stellt eine Völkerrechtsverletzung seitens des Völkerbundes dar.

Die rechtsungültige erste Verteilung hält also einer juristischen Kritik nicht stand. Bezeichnenderweise wurde von belgischer Seite (Hymans, Journ. off. 1920 S. 350 ff) behauptet, daß diese Verteilungsbefugnis der alliierten Mächte aus Art. 119 zu folgern sei, da Art. 22 nichts darüber aussage. Wurde bereits oben im Verhältnis der beiden Artikel der

59) so sogar der Generalsekretär des Völkerbundes: Memorandum vom 30. Juli 1920 (Journ. off. 1920 S. 360 ff.).

Art. 119 als ein Provisorium erkannt, demgegenüber der Art. 22 ein Definitivum darstellt — so ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß die Verteilung der Mandate zeitlich vor Inkrafttreten des Versailler Diktats und des Lausanner Vertrags lag.

Und wenn von anderer Seite behauptet wird, daß diese Völkerrechtsverletzung wie auch die Bestätigung des rechtsmangelhaften Verfahrens durch sog. qualifiziertes Stillschweigen (Strupp S. 63) geheilt sei —, so ist darauf zu erwidern, daß die deutsche Regierung sich durchaus nicht mit dieser Regelung zufrieden gab. Dies ist zum Ausdruck gekommen in Protestnote 1920, die vom Auswärtigen Amt an den Völkerbund übersandt wurde (abgedr. bei v. Bülow S. 306ff).

Wir stellen also fest: Die erste Verteilung seitens der alliierten Mächte ist und bleibt als dem Sinn und Wortlaut des Art. 22 widersprechend, rechtsungültig. Nur der Völkerbund hat das Recht, die Verteilung der Mandate von sich aus vorzunehmen.

Wir stellen uns damit bewußt in Widerspruch mit dem vom Rat 1920 einstimmig angenommenen Bericht des Belgiers Hymans. Der Völkerbund entschied: Die Hauptmächte haben den Mandataren die Gebietsgrenzen und das Mandatsstatut zu bestimmen und die Ergebnisse dem Rat mitzuteilen, die von demselben zu prüfen sind. Darauf teilt der Rat dem erwählten Staat mit, daß er ihn unter den Bedingungen des Statuts mit dem Mandat über das bestimmte Gebiet betraue (Journ. off. 1920 S. 355ff).

Es ist das Recht und die Pflicht des deutschen Volkes, immer wieder diese schwere Verletzung der Satzung geltend zu machen und eine Neuordnung der kolonialen Verhältnisse, soweit sie seine ehemaligen Schutzgebiete betreffen, nachdrücklichst zu betreiben.

§ 15. Die Aenderung des Mandatssystems.

Aus der Souveränität und dem alleinigen Verteilungsrecht des Völkerbundes folgt nicht schon, daß er die Mandate auch entziehen kann. Wir stellten fest, daß das völkerrechtliche Mandat zur Grundlage einen Vertrag hat. Völkerrechtliche Verträge sind aber grundsätzlich nicht frei widerruflich, es sei denn, daß sie unter einer Bedingung abgeschlossen sind.

Aus dem rechtlichen Wesen des Mandats als einer Vormundschaftsverwaltung, die als Treuhänder auf Grund eines Auftrags tätig wird, folgt, daß das Mandat unter der stillschweigenden Bedingung abgeschlossen ist, daß dies Verhältnis dann kündbar sein solle, wenn sich ein Teil

wesentlicher Verstöße gegen die Grundsätze des Mandats schuldig mache (ähnlich der clausula rebus sic stantibus). Die Parteien haben es zur sog. Geschäftsgrundlage gemacht, daß der Vertrag dann kündbar sei, wenn sich ein Teil nicht mehr an die Satzung oder den Sinn des Art. 22 hält.

Der Völkerbund hat also die Entziehungsbefugnis, die nicht, wie beim zivilrechtlichen Auftrag, auf seinem freien Willen beruht, sondern insofern modifiziert ist, als sie an gewisse Verstöße des Mandatars geknüpft ist.

Ferner kann der Völkerbund nach Art. 16 Abs. 3 VBSt vorgehen und den Mandatar aus dem Bund ausschließen. Dies wäre der praktische Vorgang bei der Kündigung der Mandate. Mit dem Ausschluß aus dem Bunde verliert der Mandatar seine Mandate, weil ein Nichtmitglied dem Bunde als Mandatar nicht verantwortlich sein kann. Tatsächlich hat der Völkerbund von seiner Entziehungsbefugnis noch keinen Gebrauch gemacht, im Gegenteil wird von der Mandatskommission (Rappard)[60]) immer noch den Hauptmächten und Amerika das Recht der Kündigung allein vorbehalten. Die These von der „ewigen" Souveränität der Hauptmächte wurde bereits oben abgelehnt. Auf den merkwürdigen „juristischen" Standpunkt der Vereinigten Staaten ist hier noch kurz einzugehen. Die Vereinigten Staaten Amerikas, die weder das Versailler Diktat ratifizierten noch Völkerbundsmitglieder geworden sind, verlangen immer noch, bei allen Mandatsfragen zugezogen zu werden. Sie begründen diese Forderung damit, daß ihnen durch den gewonnenen Krieg dieselben Rechte zuständen, als wenn sie Mitglied des Völkerbundes seien. Diese Auffassung wurde vom Rat nicht bestritten (Journ. off. 1921 S. 139ff). Dennoch ändert das nichts an der Tatsache, daß diese Forderung juristisch nicht zu halten ist. Ein (gewonnener) Krieg verleiht keine Rechtsansprüche — mag er politisch noch so bedeutsam sein. Da keine vollständige debellatio vorlag, da noch nicht einmal Amerika in dem Kriege gegen die Türkei assoziiert (!) war, ist die Stellungnahme der Vereinigten Staaten unverständlich.

§ 16. Die Beendigung des Mandates.

1. Das Mandatsverhältnis endigt regelmäßig mit dem Zweck des ganzen Systems — der Entwicklung zur Unabhängigkeit.

60) Rappard: „Ich glaube nicht, daß selbst der Völkerbundsrat das Recht hat, die Zuteilung eines Mandates zu ändern. Es scheint mir, daß nur der oberste Rat der alliierten und assoziierten Hauptmächte einschließlich der Vereinigten Staaten dieses Recht bezüglich der B- und C-Mandate hat". (Vorlesung, WS 1930/31 Genf).

In Art. 22 Abs. 1 wird ausgeführt, daß dieser Grundsatz zur Einführung des ganzen Systems Anlaß gegeben habe. Es sollen solche Gebiete unter Mandatsverwaltung gestellt werden, die noch nicht imstande sind, sich selbst zu leiten (not yet able to stand by themselves . . .). Diesem „noch nicht“ liegt zugrunde, daß auch von diesen Völkern einmal die volle politische Selbständigkeit erreicht werden kann und soll. Das Selbstbestimmungsrecht soll in einer der Entwicklungsstufe entsprechend abgewandelten Form für die verschiedenen Mandatsklassen gelten.

Nach van Rees [61]) entspricht die letzte Stufe (C) einem Minderjährigen im jüngsten Alter. Das Volk C würde später in die Kategorie B übergehen, wo seine Lage an die des Minderjährigen erinnern würde, um endlich über die Kategorie A — einem Minderjährigen, der für geschäftsfähig erklärt wurde — zur Freiheit und vollen Selbständigkeit zu gelangen. Dieser Endigungsgrund ist bei den A-Mandaten klar ausgesprochen. Die Mandatsherrschaft ist nach Art. 22 Abs. 4 bis zu dem Zeitpunkt befristet, „wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten“. Aber auch für die übrigen Mandatstypen muß dieser Grundsatz gelten. Das „noch nicht“ im ersten Absatz gilt für alle Stufen der Mandate. —

Praktisch ist es allerdings wohl kaum denkbar, daß z. B. die C-Mandate zu einer künftigen staatlichen Selbständigkeit berufen seien. Man stelle sich vor, daß West-Samoa mit 30 000 qkm Fläche und etwa 38 000 Einwohnern oder gar Nauru mit 21 qkm Fläche und nur 2000 Einwohnern einmal selbständige Staatswesen werden sollten. Man darf aber daraus nicht die Folgerung ziehen, wie Antonelli (S. 211): „La thèse de la colonisation civilatriçe est à la base de la politique du mandat colonial“, denn der Zweck des Systems bleibt die „émancipation progressive“ (Stoyanovsky), nicht die „incorporation progressive“.

2. Das Mandatsverhältnis endigt ferner durch außerordentliche Gründe.

Durch Vertrag mit dem Mandatar kann das Mandat zurückgenommen werden.

Ueber die einseitige Auflösung seitens des Völkerbundes bei Verstößen des Mandatars ist in § 15 dieser Arbeit die Rede gewesen. Aber auch der Mandatar hat — nach Vertragsgrundsätzen — das Recht, auf das Mandat dann zu verzichten, wenn er zur Ausübung nicht mehr imstande ist, oder wenn der andere Vertragsteil (der Völkerbund) seinerseits seinen Pflichten nicht nachkommt.

61) van Rees S. 188; auch Wright S. 385; Bileski (1933) S. 13; Fedozzi S. 243.

3. Endlich endigt das Mandatsverhältnis mit dem Austritt des Mandatars aus dem Völkerbund. Denn wie oben ausgeführt, kann ein Nichtmitglied kein Mandatar sein. Demnach fallen die japanischen Mandate zwei Jahre nach der Austrittserklärung (Art. 1 Abs. 3 VBSt) — also Anfang 1935 — automatisch an den Völkerbund zurück. Mit der Begründung, daß der Völkerbund noch nicht bestanden hätte, als die Mandate verteilt wurden, will Japan die Mandate zurückbehalten. Diese Auffassung ist aber irrig, da mit der Unterzeichnung des Versailler Diktats Japan auch gleichzeitig die Bestimmung des Art. 22 VBSt anerkannte. Nachdem Japan sich geweigert hat, der Entscheidung der Versammlung in der Mandschureiangelegenheit Folge zu leisten, könnte der Bund auch als Strafe für diese Unbotmäßigkeit sofort die Mandate widerrufen (wie hier Williams, 1933 S. 50ff).

> Le conseil interprète dans un sens très large les pouvoirs conférés à la société en vue de la surveillance qu'elle a mission d'exercer sur les mandataires. La société doit s'assurer que les mandataires font bon usage des pouvoirs de gouvernement qui leur sont remis et que leur administration est conforme aux intérêts de la population indigène.
>
> (Bericht Hymans, Journ. off. 1920 S. 340.)

IV. Kapitel:
Die Kontrolle des Völkerbundes über die Mandate.

Wir haben in den vorigen Kapiteln den Völkerbund als den Souverän bezeichnet und haben seine Verfügungsbefugnis geprüft. Es soll daher in diesem Kapitel im einzelnen die Zuständigkeit der Organe, die Organisation der Mandatsverwaltung und der Inhalt der Kontrollbefugnisse des Völkerbundes untersucht werden. Dabei ist auf das Petitionsrecht der Einwohner und auf die weiteren Rechtsgarantien gegen den rechtsbrechenden Mandatar einzugehen. Abschließend ist über die widersprechende Praxis der Mandatskontrolle zu berichten.

§ 17. Die Zuständigkeit der Organe.

Der Art. 22 beantwortet die Frage nach der Zuständigkeit nicht klar. Auch diese Frage ist offen gelassen. Im Abs. 8 heißt es:

Ist der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Ueberwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Uebereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern, so trifft der Rat hierüber ausdrückliche Entscheidung.

Wie oben ausgeführt, legt Hymans den Ausdruck Bundesmitglieder so aus, daß unter diesem Wort verstanden werden müsse alliierte und assoziierte Hauptmächte, sonst hätte man Rat oder Versammlung gesagt. Demnach sei der Rat an das Vorschlagsrecht der Hauptmächte in allen Mandatsfragen gebunden. Diese einseitig politische Auffassung des Belgiers wurde bereits oben § 10 abgelehnt.

Es ist also nach Art. 22 Abs. 8 in Mandatsfragen zuständig Versammlung und Rat.

Demnach hat die Vollversammlung die Verfügungsbefugnis über die Mandate; sie allein ist zuständig, die Mandate zu verteilen, zu ändern und zu entziehen.

Dagegen ist die Kontrolle über die Mandatare allein in die Hand des Rates gelegt — eine ziemlich willkürliche Bestimmung.

Einzugehen ist noch auf die Auslegung Vallinis (S. 110): Er hält nach Abs. 8 die Vollversammlung nicht für zuständig, die Mandate zu verteilen. Dies folgert er aus der Gegenüberstellung der Worte: „Convention“ und „statuer“ im französischen Text in Abs. 8. Eine Versammlung komme nicht überein, sie beschließe. Die Verwendung des Wortes convention lasse darauf schließen, daß in diesem Artikel unter Bundesmitgliedern die Vollversammlung nicht gemeint sei.

Nach Ansicht des Verfassers ist mit solchen Argumentationen dem Art. 22 — der nicht nur juristisch, sondern auch stilistisch schlecht gefaßt ist — nicht beizukommen. Wie die Entstehungsgeschichte des Art. 22 beweist, hat man den Artikel 22 ohne irgendwelche Redaktionen vom Zehnerrat in den Völkerbundspakt übernommen. Entscheidend für die Auslegung muß immer der vernünftige Sinn des Gesetzes sein. — Neben dieser speziellen Kompetenz ist ferner die allgemeine Zuständigkeit gegeben. Nach Art. 3 Abs. 3 VBSt kann sowohl die Bundesversammlung wie auch der Bundesrat (Art. 4 Abs. 5 VBSt): die Initiative ergreifen in jeder Frage, „die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder den Weltfrieden berührt.“

In der Praxis hat sich der Satz herausgebildet, daß — wenn sich nach Art. 3 und 4 VBSt eine doppelte Zuständigkeit ergibt — dasjenige Organ kompetent ist, das sich zuerst mit der Sache befaßt hat. Trotzdem kann das andere Organ nochmals die Sache nachprüfen — darf dagegen nicht zu einer widersprechenden Entscheidung kommen.

§ 18. Die Organisation der Mandatsverwaltung.

Nach Art. 22 Abs. 8 hat also der Rat die spezielle Zuständigkeit als Kontrollorgan mit Entscheidungsbefugnis. Ihm zur Seite gestellt als beratendes oder begutachtendes Organ, prüft die Mandatskommission die Mandatsberichte, Beschwerden usw. Sie soll dem Rat ein Gutachten über Verwaltung und Zustand der Mandatsgebiete erstatten.

Die Mandatskommission bestand ursprünglich aus neun Mitgliedern, deren Zahl sich im Jahre 1924 auf zehn, im Jahre 1927 auf elf Mitglieder erhöhte (dieser letzte Sitz wurde einem Deutschen eingeräumt). Die Mitglieder werden auf Grund ihrer Sachverständigkeit vom Rat gewählt. Sie gelten nicht als Vertreter ihrer Staaten. Sie werden nicht instruiert und dürfen in ihrem Heimatstaat kein öffentliches Amt bekleiden. Damit soll, wie amtlich erklärt wurde, vermieden werden, daß diese nicht in Abhängigkeit von ihrer Regierung tätig werden. Fünf Mitglieder bestehen aus Angehörigen der Mandatarstaaten: England, Frankreich, Japan und Belgien, Südafrikanische Union (Sollvorschrift). Die anderen Mitglieder bestehen aus Nichtmandatarstaaten (Mußvorschrift), sie beraten unter Ausschluß der Oeffentlichkeit.

§ 19. Das Petitionsrecht.

Die Kontrolle des Völkerbunds erleichtert wesentlich das im Jahre 1932 eingeführte Petitionsrecht der Bewohner der Mandatsländer.

Einzelnen Bewohnern oder Gruppen von solchen wird das Recht eingeräumt, sich mit Beschwerden an die Mandatskommission zu wenden. Diese Beschwerden können aber nicht direkt an den Völkerbund gelangen, sondern sie müssen erst durch die Hände der Mandatare gehen (!), die allerdings die Pflicht haben, dieselben an den Völkerbund weiterzuleiten.

§ 20. Der Inhalt der Kontrollbefugnisse des Völkerbundes.

Die vornehmste Pflicht des Völkerbundes ist die, seinem Kontrollrecht entspringende Pflicht, dafür zu sorgen, daß bei der Ausübung der Mandate die Grundsätze des Art. 22 gewahrt bleiben. Dies Kontrollrecht ergibt sich außer der positiven Bestimmung des Art. 22 Abs. 7 auch aus der Stellung des Völkerbunds als Obervormund in dem völkerrechtlichen Vormundschaftsverhältnis. Die Mandatskommission hat insbesondere die jährlichen Berichte der Mandatarstaaten zu prüfen und über alle die Ausführung der Mandatsverpflichtung angehenden Fragen ein Gutachten zu erstatten (Art. 22 Abs. 9).

Zu prüfen ist nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Tätigkeit der Mandatare. Der Art. 22 Abs. 7 und 9

enthält also keinerlei Beschränkungen der Kontrollrechte. Dies hebt sogar Hymans in seinem Bericht an den Rat (Journ. off. 1920 S. 62) hervor: „L'interprêtation la plus large me paraît devoir étre adoptée". Er führt weiter aus, daß der jährliche Bericht der Mandatarstaaten nicht nur eine Erörterung der gesamten moralischen und materiellen Lage der unter Mandat stehenden Völker bringen müsse. Es müßte sich vielmehr die Kontrolle des Rates und der Mandatskommission über die gesamte Verwaltungstätigkeit des Mandatars erstrecken. Diese Erklärung ist aber deswegen wertlos, weil Hymans fortfährt, daß der Rat die äußerste Vorsicht in seiner Kontrolltätigkeit anwenden müsse, um dem Mandatar die schwierige Aufgabe der Verwaltung nicht unmöglich zu machen (!). — Jedoch geht die Kontrolle über die Ausführung der Mandate nur soweit, als sie sich speziell aus Art. 22 ergibt. Keinesfalls könnte also die Kommission den Art. 22 selbst ändern, etwa, weil er ihr nicht zweckmäßig erscheint. Sie ist kein Gesetzgebungsorgan des Bundes.

§ 21. Weitere rechtliche Garantien.

Das Kontrollrecht des Völkerbundes wäre aber gegenstandslos, wenn nicht irgendwelche Zwangsmittel zur Durchsetzung dieses Rechts gegeben wären.[62])

Gegen den Mandatar, der sich an die Bestimmungen des Art. 22 nicht hält, ist der Versammlung die Möglichkeit gegeben, dem Mandatar sein Mandat zu entziehen. Nun bestimmt aber Art. 5 VBSt, daß Beschlüsse der Bundesversammlung grundsätzlich der Einstimmigkeit bedürfen. Ausnahmen von diesem Prinzip sind nur zugelassen, soweit solche die Satzung „ausdrücklich" vorgesehen hat. Es müßte also die Stimme des auszuschließenden Mandatars mitgezählt werden? Diese Auffassung würde dazu führen, daß ein solcher Beschluß praktisch nie zustande kommen könnte. Jedoch besteht ein allgemein anerkannter Rechtsgrundsatz, daß niemand Richter in eigener Sache sein kann. Es muß daher in diesem Falle sinngemäß eine Durchbrechung des Prinzips der Einstimmigkeit angenommen werden.[63]) Diese Frage ist äußerst bestritten, denn die Völkerbunds-Satzung nennt hier nur die Ausnahme des Art. 15 Abs. 7.

Praktisch wird daher der Rat nach Art. 16 Abs. 4 vorgehen.

„Jedes Mitglied, das sich der Verletzung einer aus der Satzung ergebenden Verpflichtung schuldig macht, kann aus dem Bund ausgeschlos-

62) Mit Recht sagt daher Vallini S. 249: „A poco avrebbe valso il dar norma ai mandati se non si fossere cercate garanzie per assicurare l'adempimento dei doveri che emanano da essi. . ."

63) Vgl. auch das Urteil des Haager Weltgerichtshofs vom 21. November 1925 bei Verzijl a. a. O. S. 1.

sen werden. Der Ausschluß wird durch Abstimmung aller andern im Bunde vertretenen Bundesmitglieder ausgesprochen."

Hier ist also eine Ausnahme des Prinzips der Einstimmigkeit anerkannt. Mit dem Ausschluß verliert der Mandatar automatisch sein Mandat, denn ein Staat, der nicht Bundesmitglied ist, kann dem Völkerbund als Mandatar nicht verantwortlich sein. Hat der Mandatar gegen diese Maßnahmen ein Rechtsmittel und steht ihm das Recht zu, den Völkerbund vor dem Internationalen Gerichtshof zu verklagen? Der Art. 34 des Statuts des Weltgerichtshofs regelt die Frage der Parteifähigkeit eindeutig. Er lautet:

„Die Staaten oder die Mitglieder des Völkerbundes allein sind berechtigt, an den Gerichtshof zu gelangen."

Der Völkerbund ist also nicht passiv legitimiert. Den Art. 34 extensiv auszulegen, halte ich nicht für richtig (anders Spiegel S. 46 wenig überzeugend). Für die hier vertretene Auffassung spricht ferner der in allen Mandatssatzungen niedergelegte Grundsatz:[64])

„Der Mandatar erkennt an, daß jede wie immer geartete Meinungsverschiedenheit, die zwischen ihm und einem anderen Bundesmitglied bezüglich der Interpretation und der Anwendung der Vorschriften des Mandats entstehen könnte und die durch Verhandlungen nicht geregelt werden konnte, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof unterbreitet werden soll, der in Art. 14 VBSt vorgesehen ist."

Es kann also jedes Mitglied des Bundes gegen den gewissenlosen Mandatar vor dem Internationalen Gerichtshof klagen.

Aber auch für jeden einzelnen seiner Angehörigen kann ein Völkerbundsmitglied gegen einen Mandatarstaat Klage erheben, wenn durch völkerrechtswidrige Handlungen letzterer die Angehörigen eines Völkerbundsmitgliedstaates verletzt hat. „Denn es ist ein Prinzip des internationalen Rechts, daß ein Staat stets berechtigt ist, seine Angehörigen zu schützen, wenn diese durch völkerrechtswidrige Handlungen des anderen Staates verletzt werden".[65])

---

64) Mandatsvertrag: Art. 20 (Syrien) — Art. 26 (Palästina) — Art. 12 (Britisch und Französisch Kamerun und Togo) — Art. 13 (Britisch Ost-Afrika) — Art. 7 Abs. 1 (Südwest-Afrika und japanische Mandate).

65) So führt der Internationale Gerichtshof in seinem Zwischenurteil vom 30. Aug. 1924 anläßlich der sog. Mavromantis-Falles aus: Es ist dies der einzige Fall aus dem Mandatsrecht, des bisher vor den Gerichtshof gelangte. Es handelt sich um die Klage der griechischen Regierung gegen die britische in Konfessionsangelegenheiten in Palästina für ihren Staatsangehörigen Mavromantis. Vgl. Verzjil a. a. O. S. 497.

§ 22. Die Praxis der Mandatskontrolle und die Kritik des Verfahrens.

Wie oben des näheren ausgeführt wurde, ist bei der Beurteilung des Wesens des völkerrechtlichen Mandats zu unterscheiden zwischen der rechtlichen Norm und der tatsächlichen Durchführung.

Die größte Lücke zwischen beiden klafft bei der Mandatskontrolle. In der Praxis ist eine Kontrolle des Mandatars so gut wie gar nicht vorhanden. Die Aeußerung Hymans, der Rat müsse bei der Kontrolle sehr vorsichtig sein — hat sich letzterer sehr zu Herzen genommen. van Rees (a. a. O. S. 39) — ein ständiges Mitglied der ständigen Mandatskommission — schreibt: „Der Rat fasse nur Entschließungen, nachdem er die Mandatarmächte ausdrücklich befragt habe. Nur dann werden solche Entschließungen gefaßt, wenn die Lösung für beide Teile befriedigend sind. De facto hat also Fauchille (a. a. O. S. 879) vollkommen recht: „Il (le conseil) ne peut formuler que des observations, des succestions, des voeux". Die Völkerbundsversammlung wiederum hat die Zuständigkeit des Rats in allen Mandatsfragen anerkannt und sich hiermit ihrer Rechte aus Art. 22 begeben (Journ. off. S. 353 ff). Auch sie beschloß, an dem vom Rat gebilligten Vorschlag des Belgiers Hymans nichts zu ändern und dem Rat bezw. der Mandatskommission alle ihr zustehenden Rechte abzugeben.

Tatsächlich aber übt allein die Mandatskommission über die Mandatare die Kontrolle aus — also das Organ, das nach Art. 22 nur als Instrument des Rats vorgesehen ist.[66])

Die Rechtsgarantien gegenüber dem rechtsbrechenden Mandatar sind also mangelhaft. Dies zeigt sich besonders in der Zusammensetzung der Mandatskommission. Es gehören der ständigen Mandatskommission vier Mitglieder der Mandatarstaaten an, die als Richter in eigener Sache, im besten Falle aber als Sachverständige in eigener Sache tätig werden, da sie sogar an den Abstimmungen über die Berichte ihrer eigenen Regierungen teilnehmen.

Wenn die Mitglieder der Mandatskommission auch keine offiziellen Vertreter ihrer Regierungen sind, so bildet dies noch keine genügende Garantie für ihre unparteiische und objektive Tätigkeit. Wenigstens müßte

66) Zutreffend van Rees S. 40: „C'est au conseil qu'incombe le contrôle, c'est lui qui l'exerce à l'aide de la commission des Mandats". . . „La commission joue en fait le rôle d'une organe de contrôle. C'est seulement cette conséquence de fait qui paraît permettre de ranger la commission des mandats dans la catégorie des organes de la Société chargés de contrôler l'application des mandats".

man den Angehörigen der Mandatarstaaten bei der Entgegennahme der Berichte ihrer Regierungen das Stimmrecht entziehen.

Eine weitere Einschränkung der Bedeutung der Kontrolle bietet die Tatsache, daß bei verschlossenen Türen verhandelt wird. Die Oeffentlichkeit kann nur durch Beschluß der Majorität der Mitglieder zugelassen werden (vgl. Schnee, Ztschr. f. Pol. Bd. 13 S. 393 ff).

Unzureichend ist ferner das Petitionsrecht geregelt. Es ist klar, wenn die Petitionen nur durch Vermittlung der Mandatarstaaten an die Mandatskommission gelangen, daß der Mandatar es in der Hand hat, einen Druck auf die Petitionäre auszuüben, dieselben überhaupt einzuschüchtern und vom Absenden zurückzuhalten. So ist bei der Behandlung der Petition Syriens der Mandatskommission aufgefallen, daß keine Petition von der Bevölkerung selbst abgefaßt war, sondern von andern Schreibern herrührte (P. V. de la 8ième Session annexe 4 S. 201). Endlich bleiben — wie die Praxis des Völkerbundes bisher bewiesen hat — auch die weitgehendsten Rechtsgarantien der Entziehung der Mandate und der Ausschluß aus dem Bunde toter Buchstabe.

In der Schwäche des Völkerbunds, die Mandatskontrolle durchzuführen, wie es der Sinn und Wortlaut des Art. 22 fordert — hierin liegt der Angelpunkt für die Erkenntnis des politisch tatsächlichen Wesens des völkerrechtlichen Mandats.

Die Mandatswirtschaft steht unter dem Zeichen
der Fremdnützigkeit. (Strupp S. 61.)

V. Kapitel:

Die rechtliche Stellung der Mandatare und der Mandatsländer.

Es wird im folgenden Kapitel, um die rechtliche Stellung der Mandatare und Mandatsländer zu kennzeichnen, zunächst auf die Frage eingegangen werden, wem das Staats-Eigentum in den Mandatsgebieten zusteht. Dann folgt eine Untersuchung der Machtbefugnisse und Pflichten der Mandatare, die verschieden sind je nach den einzelnen Mandatsklassen. Anschließend wird über die staatsrechtliche Stellung der Mandatsländer und über die Staatsangehörigkeit der Einwohner berichtet werden. Zum Schluß wird die völkerrechtliche Stellung der Mandatsgebiete behandelt.

§ 23. Das öffentliche Eigentum an den Mandatsgebieten.

Der Art. 120 VD bestimmt:

„Alle Rechte beweglicher und unbeweglicher Art, die in diesen Gebieten dem Deutschen Reich oder irgend einem deutschen Staate zustehen, gehen auf die Regierung über, unter deren behördliche Gewalt diese Gebiete treten" (Gouvernants exercants l' autorité sur les territoires), und zwar unter den in Art. 257 des gegenwärtigen Vertrages festgesetzten Bestimmungen."

Und in Art. 257 Abs. 2 wird festgestellt:

„Alles dem Deutschen Reich oder dem deutschen Staate gehörige und in solchen Gebieten belegene Gut und Eigentum geht zugleich (en même temps) mit den Gebieten auf die Mandatarmacht als solche über (à la puissance mandataire prise en qualité)."

Hieraus ist von den Mandatarmächten zum Teil die Folgerung gezogen worden, daß sie Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches geworden seien, daß sie über das Eigentum an den Mandatsländern frei verfügen könnten.[67]) Diese Auffassung ist unhaltbar, denn sie ist nicht mit dem Treuhänder, auch nicht mit dem Vormundschaftscharakter des Art. 22 in Einklang zu bringen. Die richtige Lösung trifft van Rees: „Was den Mandataren gemäß der Art. 120 und 257 übertragen worden ist, ist ihnen in ihrer Eigenschaft als „Gouverneur", nicht als „Etat" verliehen. Die Güter, die Territorien, das Vermögen, die Eigentumsrechte, auf die sich diese Artikel beziehen, sind den Mandataren nicht als Eigenrechte, sondern nur als Nutznießung für die Zwecke der Verwaltung verliehen worden" (Verhandlung über die Frage des Dominialeigentums, P. V. 3ième Sess. Annexe S. 221).

In der Tat gibt es nur zwei Möglichkeiten, die Art. 120 und 257 auszulegen:

Entweder man muß annehmen, daß die Mandatare das Eigentum erlangt haben „zu gleicher Zeit" mit den Gebieten — was praktisch nichts anderes wäre als Annexion dieser Länder. Dies wird aber von uns als dem Sinn und dem Wortlaut des Art. 22 widersprechend abgelehnt. — —

---

67) P. V. 3ième Session Annexe S. 221: „Le gouvernement français pour ce qui le concerne ne tient pas du tout à oposser en quelque sort à la domaine locale le domaine de l'Etat francais et il s'efforcera dans la pratique de les confondre. Und der Vertreter Japans Matsuda, ebd. S. 85: „. . . pour ce qui a truit aux terres appartenantes à l'Etat et aux terres appartenantes aux individus nous avons succédé au régime allemand."

Oder man muß zwingend zu dem Schluß gelangen: diese Gebiete sind den Mandataren nur zu treuen Händen, nur in ihrer Eigenschaft als Verwalter übertragen worden — was allein mit dem Art. 22 vereinbar ist.

Für diese Auffassung spricht aber noch eine andere Bestimmung des Versailler Diktats, der Art. 256. Nach diesem Artikel brauchen die Mandatarstaaten keinen Anteil an der deutschen Staatsschuld in den Schutzgebieten zu übernehmen. Die Schuld anderer Gebiete ging dagegen auf die Destinatarmächte über, an die diese Territorien abgetreten waren. Auch hieraus läßt sich folgern, daß man den Mandataren kein Eigentum verschaffen wollte. Demnach darf der Mandatar diese Gebiete nicht veräußern, abtreten oder vergeben.[68])

Das Eigentum steht vielmehr dem Völkerbund zu, dem — wie oben ausgeführt — die alleinige Verfügungsbefugnis über diese Gebiete zustand. Die Mandatsgebiete sind „Völkerbundsland".[69])

§ 24. Die Machtbefugnisse der Mandatare und die Mandatsklasseneinteilung.

Die Machtbefugnis des Mandatars ist eine verschiedene je nach den Arten der Mandate.

Die Mandate werden nach der Bestimmung des Art. 22 Abs. 3—6 in drei Klassen eingeteilt — gewöhnlich (nicht amtlich) A-, B- und C-Mandate genannt. Als Grund für diese Einteilung gibt Art. 22 an: die jeweilige Entwicklungsstufe, die verschiedene geographische Lage des Gebietes, seine verschiedenen wirtschaftlichen Verhältnisse und sonstige Umstände — die politischer Natur waren. —

Die A-Mandate (die ehemals türkischen Gebiete) sind „Gemeinwesen" (Communautées), die in ihrer Entwicklung schon soweit fortgeschritten sind, daß „ihr Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden kann". Sie müssen sich jedoch bis zu dem Zeitpunkt von den Mandataren leiten lassen „durch Ratschläge und Unterstützung", bis sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten (Abs. 4). Bei der Wahl des

68) Im Widerspruch dazu hat bekanntlich England, ohne die Genehmigung von Genf einzuholen, den Kiongazipfel an der Mündung des Rovuma an Portugal verschenkt.

69) Es ist zweifelhaft, wie sich der Völkerbund zu der Frage entscheiden wird, daß auf seinem Hoheitsgebiete das Eigentum des deutschen Privatbesitzes liquidiert wurde. Nach einer Zeitungsmeldung (Dortmunder Ztg. Nr. 427, 13. Sept. 1933) sollen insgesamt 480 000 ha. Land allein in Ostafrika an Engländer, Inder, Griechen und Litauer veräußert worden sein, um die deutschen Farmer aus Ostafrika zu verdrängen. Die Käufer haben für den kostbaren deutschen Kolonialbesitz nur geringe Summen bezahlt, weil man ohne Abschätzung seinerzeit willkürliche Preise festsetzte.

Mandatars sollen in erster Linie die Wünsche der Bevölkerung berücksichtigt werden.[70]) — Die Verwaltung bei den A-Mandaten ist also nicht eine direkte, sie wird nur durch Rat und Unterstützung gefördert. Daher brauchten auch keine besonderen Garantien aufgezählt zu werden. Dennoch sind diese Länder nicht politisch unabhängig, sie sind nicht etwa Staaten und souverän. Rat und Unterstützung bedeutet eine wesentliche Abhängigkeit vom Mandatarstaat. Der A-Mandatsklasse hat man den weitesten Grad von Selbständigkeit verliehen. Die Mandatare haben verhältnismäßig wenig Machtbefugnisse. Es handelt sich um Palästina und Syrien.

Mesopotamien (Irak) ist nicht mehr Mandatsgebiet. Am 3. Oktober 1932 ist der Irak in den Völkerbund aufgenommen worden (Journ. off. Nov. 1932 S. 1772). Damit ist das Mandat über Mesopotamien endgültig erloschen. Die Stellung des Irak war von Anfang an eine stark umstrittene. Ein Mandatsvertrag ist nie abgeschlossen worden. Im Jahre 1922 bereits wurde ein Bündnisvertrag (treaty of alliance) mit dem König Feissal von Irak und dem König von England abgeschlossen. In diesem Vertrag wurde der Irak als unabhängiger Staat anerkannt. Es folgten die zahlreichen Verträge mit Großbritannien in den Jahren 1924, 1927 und 1930, die das Bestreben Englands erkennen lassen, eine andere Form für die Verbindung Englands mit dem Irak zu finden, die zwar für die politischen Bedürfnisse Englands noch ausreichend ist, aber den kontrollierenden Einfluß des Völkerbundes außerordentlich einschränkt. England behält sich z. B. die Kontrolle der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 1 des Vertrags von 1922) vor und hält auf die Dauer von 25 Jahren im Gebiet des Irak eine ständige Luftflotte (Art. 5). Ferner sind die Eisenbahnen und ein großer Teil der Petroleumquellen des Mossulgebiets englischer Besitz. In der Praxis bleibt also durch den Bündnisvertrag eine Kontrolle Englands und damit eine politische Abhängigkeit des Irakstaates bestehen. Der Irak ist demnach als ein völkerrechtliches Protektoratsgebiet Englands zu betrachten (s. § 32 d. Arbeit). M. E. entsprechen diese erheblichen Vorteile Englands nicht dem Grundgedanken des Art. 22: der Uneigennützigkeit. Der Grund für die Aufhebung des Mandats, die von England eifrigst propagiert wurde, liegt nicht in der Erfüllung der Aufgabe des Mandatars: der Erziehung der Mandatsgebiete zur Selbständigkeit. Der Grund Englands ist vielmehr ein egoïstischer: den Irak unabhängig von der Kontrolle

---

70) Die vielfachen ungehört verhallten Notschreie der syrischen Bevölkerung sind kaum eine Bestätigung dafür.

des Völkerbundes für seine wirtschaftlichen und politischen Zwecke verwalten zu können (König Feissal starb am 7. September 1933).

Die B-Mandate sind weniger selbständige „Völker" (peuples). Hier ist der Mandatar nicht bloß Berater — er wird zum Verwalter und Geschäftsführer, er ist zur Einhaltung einer großen Zahl von Bedingungen verpflichtet. Den verwalteten Völkern sind gewisse Garantien eingeräumt. Der Mandatar soll eine besondere Rechtsordnung für die Verwaltung des unter sein Mandat gestellten Volkes schaffen, auf keinen Fall sollen die Gebiete aber mit den Kolonien des Mandatarstaates vereinigt werden.[71])

Die C-Mandate sind völlig unselbständige „Länder" (territoires). Daher können sie nicht besser als nach den Gesetzen des Mandatars und „als integrierender Bestandteil" seines Gebietes verwaltet werden. Schon aus dieser Bestimmung geht hervor, daß sie nach den gleichen Grundsätzen verwaltet werden sollen, wie der Mandatar seine Staatsgebiete verwaltet. Auf keinen Fall ist aber damit ausgesprochen, diese Gebiete seien nun wirklich integrierende Bestandteile, mit anderen Worten: Kolonien. Diese würde vollkommen dem Prinzip der Treuhänder bezw. Vormundschaftsverwaltung, die für alle Mandatsklassen gilt, widersprechen. Dem Mandatar ist nur gestattet, die für sein eigenes Gebiet geltenden Rechtsordnungen auf die Mandatsgebiete auszudehnen. Eine staatsrechtliche Verschmelzung des Gebiets mit dem des Mandatars liegt daher nicht vor. Aber auch verwaltungstechnisch sind die Mandate mit den Gebieten des Mandatarstaats nicht völlig vereinigt. Nach Art. 22 Abs. 7 ist nämlich der Mandatarstaat verpflichtet, jährlich einen Bericht zu erstatten speziell über das Mandatsgebiet. Das ist aber unmöglich, wenn diese Gebiete vollkommen in den Verwaltungsapparat der Staatsgebiete des Mandatars eingegliedert sind. Ferner ist auch bei den C-Mandaten in gleicher Weise wie bei den B-Mandaten der Mandatar zur Aufrechterhaltung sämtlicher Garantien verpflichtet, die im Interesse der Eingeborenen vorgesehen sind

---

71) Daß dies zum größten Teil nicht geschehen ist, ist bekannt. Vgl. die nicht nur zolltechnische, sondern auch verwaltungstechnische Vereinigung des britischen B-Mandatsgebiets Kamerun mit seiner Kronkolonie Goldküste, ferner Britisch Togo mit Nigeria. Diese Vereinigung wurde vom Rat gebilligt (P. V. 3 ième Sess. S. 318 Annexe 8). Ferner hat Belgien das ihm zugeteilte B-Mandat Ruanda Urundi mit dem Kongo verwaltungstechnisch vereinigt. Ferner beabsichtigt England unter Zugrundelegung des sog. Hilton-Jung-Berichts eine ostafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen Kenya Myanda und Tanganjika (Erklärung des Unterhausmitglieds Sir John Sandeman Allen in Bombassa lt. Völkischer Beobachter Nr. 243, 31. Aug. 1933). Dies alles ist mit dem Mandatsgedanken nach Art. 22 unvereinbar.

— mit Ausnahme der Handelsfreiheit. Daher haben auch die Gesetze des Mandatars nur dann in gleicher Weise für die C-Mandate Geltung, wenn diese im Interesse auch des Mandatslandes liegen. Das folgt auch aus den allgemeinen Grundsätzen Art. 22 Abs. 1 und 2, die natürlich auch für die C-Mandate gelten.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Gebiete A-, B- und C-Mandate staatsrechtlich keine Einheit mit den Territorien des Mandatars bilden.

§ 25. Die einzelnen Pflichten der Mandatare gegenüber den Mandatsgebieten.

Wie oben ausgeführt, hat der Mandatar die Pflicht der uneigennützigen Verwaltung bei den A-Mandaten in indirekter, bei den B- und C-Mandaten in direkter Form. Es wurde auch bereits ausgeführt, daß es mit dem Wesen des Mandats unvereinbar ist, wenn der Mandatar sich diese Gebiete einverleibt. Im Gegenteil ist der Mandatar verpflichtet, diese Völker zur Selbständigkeit zu führen.

Einzelne Verpflichtungen des Mandatars gegenüber den B- und C-Mandaten sind in Art. 22 Abs. 5 niedergelegt. Es ist fast wörtlich die Wiederholung der Grundsätze, die bereits durch die Kongoakte (Art. 6 und die Brüsseler Antisklavereiakte speziell für die Kolonien Aequatorial-Afrikas aufgestellt wurden. Eine Verpflichtung, aus eigenen Mitteln zu der Verwaltung des Mandatsgebiets beizutragen, etwa in Form eines finanziellen Vorschusses, besteht nicht. Anderseits ist das Vormundschaftsverhältnis nicht dazu da, daß Beträge herausgewirtschaftet werden und Raubbau getrieben wird — wie das Beispiel Naurus in erschreckender Weise gezeigt hat. — Ferner widerspricht es auch dem Grundgedanken des Art. 22, daß der Mandatar, um das Mandatsland in dauernde Abhängigkeit von ihm zu bringen, demselben größere Anleihen gewährt. Diese Anleihen führen naturgemäß zu einer Haftung des öffentlichen Eigentums des Mandatslandes (die Mandatskommission äußerte daher berechtigterweise den „Wunsch“, daß größere Anleihen der Genehmigung des Völkerbundsrates bedürfen, Bileski, Ztschr. f. Völkerr. Bd. 13 S. 95).

§ 26. Die staatsrechtliche Stellung der Mandatsländer.

Die Mandatsgebiete sind gegenüber dem Mandatar selbständig — sie sind nicht staatsrechtlicher Bestandteil seines Gebietes. Daher beziehen sich völkerrechtliche Verträge des Mandatars nicht ohne weiteres auch auf die Mandatsgebiete (anders in den Mandatsverträgen, wo oft allgemeine Ermächtigung zur Ausdehnung der Verträge auf die Mandats-

länder ausgesprochen ist). Im Krieg ist das Mandatsgebiet nicht zur Waffenhilfe verpflichtet.[72])

Diese Gebiete sind aber auf der anderen Seite auch nicht eigene Staatswesen. Unter selbständigen Staaten verstehen wir mit der herrschenden Lehre souveräne Staaten, die die letzte Entscheidungseinheit über Volk und Gebiet bilden. Die Mandatsländer sind vielmehr Völkerbundsland.

§ 27. Die Staatsangehörigkeit der Eingeborenen.[73])

Auch hierüber schweigt der Art. 22. Da die Gebietshoheit des Deutschen Reiches über die Mandatsländer gemäß Art. 119 erloschen ist, sind die Eingeborenen jedenfalls keine „Schutzgebietsgenossen" mehr. Nach § 4 des alten Schutzgebietsgesetzes waren die Eingeborenen nicht Reichsangehörige, sondern „Untertanen" und der unmittelbaren Reichsgewalt unterworfen (Laband S. 126). Da aber im allgemeinen die Angehörigen eines Gebiets die Staatsangehörigkeit des Gebietsherrn besitzen, bezw. dessen Untertanen sind, läge es nahe, den Eingeborenen die Staatsangehörigkeit des Völkerbundes zu geben. Ein solches Weltbürgerrecht gibt es aber bisher noch nicht, da der Völkerbund kein Ueberstaat ist. Die von den Belgiern aufgestellte Meinung, die Mandatsbevölkerung erwerbe ipso iure die Staatsangehörigkeit des Mandatars (Rolin S. 350), scheitert an dem Mandatsgedanken. Es ist ein Prinzip des Völkerrechts, daß nur im Falle der Annexion der Gebiete die Bewohner die Staatsangehörigkeit des Erwerbers erlangen.[74]) Sind die Mandatsvölker nun „heimat- und staatenlos"[75]), d. h. gegen früher schlechter gestellt? Auch das würde dem Mandatsgedanken nicht gerecht.

Wie ist eine Lösung zu finden?

Eine vorläufige Lösung bringt Art. 127 VD, der die genannten Gebiete „dem diplomatischen Schutz der Regierung unterstellt, die die Gewalt über sie ausübt". Diese Bestimmung ist aber mit der Lösung der

---

72) anders und daher gegen den Sinn und Wortlaut des Art. 22 verstoßend der Art. 3 der Mandatssatzungen der französischen B-Mandate über Togo und Kamerun. Hier heißt es, „daß in einem allgemeinen Kriege die in diesen Gebieten ausgehobenen Truppen dazu verwendet werden können, einen Angriff zurückzuschlagen oder zur Verteidigung von Territorien, die außerhalb (sic!) der Mandatarsregierung liegen".

73) Die Deutschen, die in den ehemaligen Kolonien wohnten, haben ihre Staatsangehörigkeit behalten soweit sie nicht von dem Optionsrecht Gebrauch machten.

74) P. V. 3ième Sess. Ann. S. 91: „Suivant le droit international ce n'est qu'en cas d'annexion que les habitants du territoire annexé acquièrent la nationalité de l'annexant."

75) so in der Tat Schneider S. 28.

Mandatsfragen seitens des Völkerbundes hinfällig geworden. Der Völkerbundsrat hat sich am 23. 4. 1923 (P. V. 3ième Sess. Annexe S. 14ff) mit dieser Frage beschäftigt, kommt aber zu einem negativen Ergebnis:

1. Die Staatsangehörigkeit der Eingeborenen eines Mandatslandes unterscheidet sich von der der Untertanen der Mandatarmacht.

2. Durch den Schutz, den die Eingeborenen eines unter Mandat stehenden Gebiets gewinnen, erwerben sie nicht die Nationalität der Mandatarmacht.

3. Frei steht es den Einwohnern, durch freien individuellen Naturalisationsakt die Staatsangehörigkeit des Mandatarstaates zu erwerben (Optionsrecht).

4. Die Eingeborenen führen eine den Mandatscharakter ihres Gebietes zum Ausdruck bringende Bezeichnung.

Nach Ansicht des Verfassers nimmt der Begriff Staatsangehörigkeit nicht auf die staatlich-politische Organisation bezug; er bedeutet vielmehr Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsgemeinschaft, auch wenn diese keinen Staat im Rechtssinne darstellt. Demnach können wir in Uebereinstimmung mit dem Ratsbeschluß den Eingeborenen die Staatsangehörigkeit ihres Mandatsgebiets geben. Die Eingeborenen sind also Angehörige ihres Gebietes unter dem Mandat von X.

§ 28. Die völkerrechtliche Stellung der Mandatsländer.

Da der Mandatsvertrag zwischen Völkerbund und Mandatar abgeschlossen wird, sind die Mandatsgebiete Objekte — nicht Subjekte dieses Vertrages (richtig Schneider S. 35). Die Frage nach der generellen Völkerrechtssubjektivität muß je nach den Arten der Mandate verschieden beantwortet werden. Völkerrechtssubjektivität bedeutet „Fähigkeit völkerrechtlich Rechte und Pflichten zu haben". Diese konkretisiert sich mit der Anerkennung (Anzilotti S. 124).

Der Text des Art. 22 teilt die Mandate in Communautées, Peuples und Territoires ein. Die Völker und Gebiete, also die B- und C-Mandate, sind, wo oben § 4 ausgeführt, noch nicht als Adressate völkerrechtlicher Normen anerkannt, — sie stehen außerhalb des Völkerrechts. (Kunz a. a. O. S. 34).

Anders ist die Frage der Völkerrechtssubjektivität bei den A-Mandaten geregelt. Diese sind „vorläufig als unabhängige Nationen anerkannt". Das besagt, daß eine Anerkennung im Sinne der Zuerkennung der Völkerrechtssubjektivität durch den Völkerbund vorliegt. Man kann daher

diese A-Mandate als Völkerrechtssubjekte bezeichnen. Dem steht nicht entgegen, daß diese Gebiete unter der Souveränität des Völkerbunds stehen und daher keine souveränen Staaten sind. Man denke, daß nach Art. 1 Abs. 3 auch Kolonien mit Selbstverwaltung durch ihren Eintritt in den Völkerbund zu Völkerrechtssubjekten werden können. Es wäre schwer, sich eine vollständigere Anerkennung als die Aufnahme in den Völkerbund vorzustellen.

Abschließend ist zu bemerken:

Das völkerrechtliche Mandat in seiner juristischen Natur — wie es sein sollte nach Art. 22 — bedeutet völkerrechtlich ein Novum: es könnte, wenn mit der Zeit alle Kolonialgebiete unter Mandat gestellt werden, wesentlich der Kultur und dem Fortschritt der Welt dienen.

Das Mandatssystem, wie es tatsächlich gehandhabt wird, widerspricht dem Sinn und dem Wortlaut des Art. 22: es bedeutet nichts anderes als die Fortführung der alten imperialistischen Machtpolitik unter einem andern Namen.

Zweiter Abschnitt:

Der Unterschied des völkerrechtlichen Mandats gegen die Kolonie.

Nachdem wir im ersten Abschnitt die Hauptfrage des gestellten Themas nach dem Wesen des völkerrechtlichen Mandats beantwortet haben, wird im folgenden zweiten Abschnitt die spezielle Frage nach dem Unterschied des völkerrechtlichen Mandats gegen die Kolonie untersucht werden. Hierzu ist auf dem Begriff Kolonie — der im einzelnen streitig ist — einzugehen (I. Kapitel). Im folgenden II. Kapitel wird dann unter Zugrundelegung des rechtlichen Wesens des völkerrechtlichen Mandats — des Mandats, wie es nach Art. 22 hätte sein sollen, — der Unterschied zur Kolonie herausgearbeitet werden.

Der Begriff der Kolonie ist nur im Verhältnis zum Mutterlande bestimmbar.
(Schack a. a. O. S. 16)

I. Kapitel:

Der Begriff und das Wesen der Kolonie.

§ 29. Der allgemeine Begriff der Kolonie.

Der Begriff Kolonie wird im ethnographischen, wirtschaftlichen, historischen, politischen, sozialen, technischen und — rechtlichen Sinne gebraucht.

Im Rahmen unserer Arbeit wird nur der rechtliche Begriff der Kolonie untersucht werden.

Eine eigentliche Definition des Begriffs Kolonie ist streitig.

Wenn man sich über das Wesen, den Inhalt und die rechtliche Tragweite eines Instituts Klarheit verschaffen will, pflegt man von allgemeinen Begriffen auszugehen. Der allgemeine Begriff leitet den Rechtsbegriff.

Sprachlich geht colonia zurück auf colere (Ansiedeln, Besiedeln), auf dieselbe Wurzel also, aus der Name und Begriff Kultur sich herleiten. Im Laufe der Zeit wird aber — während der Begriff Kultur einen immer umfassenderen Sinn annahm — Kolonie in spezieller Bedeutung gebraucht — als: Besiedlungen oder Bewirtschaftungen von fremden rechtlich und politisch abhängigen Gebieten durch ein Kulturland zwecks Erfüllung seiner politischen und wirtschaftlichen Interessen (Schack S. 31, Anschütz S. 119). Hierzu ist zu sagen, daß das Begriffsmerkmal „überseeisch" (v. Stengel S. 2) und „Gebiete europäischer Staaten" (v. Stengel S. 5) durch die tatsächlichen Verhältnisse überholt sind (vgl. Japan, Grenzkolonien). Die Merkmale „des Nichteinverleibtseins in das Gebiet des Mutterlandes" und „ausnahmsweise mit dem Mutterland ein einheitliches Rechtsgebiet bildend" (v. Hoffmann S. 7, 9) sind ebenfalls nicht für alle Kolonien zutreffend (viele französische Kolonien sind in das Mutterland aufgenommen worden, ohne den Charakter einer Kolonie verloren zu haben).

§ 30. Das rechtliche Hauptmerkmal.

Der Begriff Kolonie ist nur im Verhältnis zum Mutterlande bestimmbar. Wie die Kolonialgeschichte aller Länder beweist, werden die verschiedensten Methoden angewandt, um Gebiete zu kolonisieren. Immer aber haben die betreffenden Kulturländer, die sich mit der Kolonisation befaßt haben, sich einen mehr oder weniger weitgehenden Einfluß auf

das betreffende Gebiet verschafft, um es ihren politischen und wirtschaftlichen Zielen dienstbar zu machen.

Ist in Frankreich die Tendenz zu beobachten, die Kolonialgebiete aufs engste mit dem Mutterland zu verschmelzen[1]), so wird von England mehr die Regierung durch Selbstverwaltung bevorzugt, wobei sich England nur die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten vorbehält.

Wie auch im einzelnen die Methode der Kolonisierung gehandhabt wird — eine mehr oder weniger große rechtliche Abhängigkeit des betreffenden Gebiets vom Mutterland ist immer vorhanden. Ohne eine Abhängigkeit vom Mutterlande ist eine Kolonisierung im rechtlichen Sinne undenkbar. Es ist daher die rechtliche oder politische Abhängigkeit das Hauptmerkmal für den Begriff Kolonie im Rechtssinne. Dies ist unstreitig. Bestritten ist nur die Art der Abhängigkeit.

Es ist denkbar, daß die Einwirkung allein auf dem Willen des Mutterlandes beruht — in diesem Falle sprechen wir von einem staatsrechtlichen Verhältnis. —

Es ist denkbar, daß die Einwirkung auf dem übereinstimmenden Willen beider Teile beruht — dann besteht ein völkerrechtliches Verhältnis.

Was immer die Rechtsgrundlage der Verbindung von Kolonie mit Mutterland bildet: Annexion, Okkupation, Vasallität, Bundesstaat oder völkerrechtlicher Vertrag —: das wesentliche rechtliche Hauptmerkmal ist die Abhängigkeit vom Mutterlande.

Kolonie daher *ein Land, das von einem Kulturland staats- oder völkerrechtlich abhängig ist und dessen wirtschaftlichen und politischen Zwecken dient.*

§ 31. Staatsrechtlich abhängige Gebiete als Kolonie.

1. Die staatsrechtliche Verbindung der Kolonie mit dem Mutterland bildet die Regel. Die in einem staatsrechtlichen Verhältnis stehenden Kolonialländer sind auch als Kolonien im engeren Sinne bezeichnet worden (v. Stengel I, 2; v. Hoffmann S. 35; Heilborn S. 70).

Die älteste und häufigst vorkommende Art der Kolonie bildet die staatsrechtliche Verbindung eines Staates mit einem Nichtstaat. Es handelt sich also nicht um eine Staatenverbindung im juristischen Sinne. Staat bleibt das sog. Mutterland, die abhängigen Gebiete sind keine Staaten; sondern nur Glieder des Mutterstaates. Man hat diese Art der

1) Vgl. Antonelli S. 211: „La politique indigène de la France avait toujours été la plus humaine (?) puisqu'elle était tombée trop souvent dans les excès de l'assimilation totale."

Kolonie treffend als Nebenland bezeichnet (Schack S. 34; Zimmermann S. 5), da diese Gebiete dem Mutterland angegliedert sind (Annexe).

Die Staatsgewalt des Mutterlandes erstreckt sich daher direkt auf das Gebiet des Nebenlandes. Im Unterschied zur Provinz sind diese Gebiete aber nicht eingegliedert, z. B. gelten die Gesetze des Mutterlandes nicht ohne weiteres im Nebenland. Als Beispiel seien die deutschen Schutzgebiete genannt, die nach fast einstimmiger Meinung als Nebenländer bezeichnet wurden. Nach § 1 des deutschen Schutzgebietsgesetzes übt die Schutzgewalt der Kaiser im Namen des Reiches aus.

2. Um eine staatsrechtliche Verbindung handelt es sich auch bei dem sog. Kolonialprotektorat, besser: Scheinprotektorat (Scelle S. 159: „Pseudoprotektorat"). Die Grundlage dieser Verbindung bildet ein Vertrag, den ein Kulturstaat mit den Eingeborenenstämmen schließt, die ihrerseits sich in den Schutz dieses Kulturstaates begeben. Gleichwohl handelt es sich hier um eine rein staatsrechtliche Verbindung. Völkerrechtlich sind diese Verträge deshalb nicht von Bedeutung, weil die Stämme keine Subjekte des Völkerrechts sind.

Zwar ist es richtig, daß nicht nur Staaten im Sinne einer organisierten Gebietskörperschaft Rechtssubjekte des Völkerrechts sein können, wie wir bereits bei der Rechtssubjektivität des Völkerbunds berichtet haben. Ferner sind unbestritten der Ständige Internationale Gerichtshof und der Papst ohne Staatenqualität zu haben völkerrechtliche Personen. Es ist jedoch erforderlich, daß das betreffende Gemeinwesen Adressat völkerrechtlicher Normen sein kann und soll, und daß dieses als solches anerkannt ist. In dem Vertragsschluß mit den Stämmen liegt aber keine solche Anerkennung. Dieser soll vielmehr nur dazu dienen, eine friedliche Okkupation zu ermöglichen.[2]) Es sind Verträge nur dem Namen nach und für das Völkerrecht ohne Bedeutung. Dies sog. Scheinprotektorat — von Laband S. 380 staatsrechtliches Protektorat genannt — ist daher nicht anders zu behandeln als ein Nebenland. Das Kolonialgebiet ist staatsrechtlich Teil des Mutterlandes usw. Die Souveränität übt das Mutterland aus.

3. Der Staatenstaat ist eine Vereinigung mehrerer Staaten, in der die Gliedstaaten der staatlichen Oberherrlichkeit eines andern Staates rechtlich unterworfen bleiben.

Der Staatenstaat, auch Vasallität, Suzeränität genannt, beruht auf einer

---

2) Heilborn S. 62 bezeichnet daher mit Recht die sog. staatsrechtliche oder Kolonialprotektorat als eine contradictio in adiecto.

Vereinbarung des Oberstaates mit dem Suzerän. Er bildet einen Uebergang von der Provinzstellung eines Gebiets zur späteren Unabhängigkeit.

Das Abhängigkeitsverhältnis des Vasallenstaats zum Oberstaat ist ein rein staatsrechtliches. Der Vasallenstaat bleibt Teil des Staatsgebietes des souveränen Staatenstaates, wenn ihm auch von letzterem ein gewisser Grad von Selbständigkeit eingeräumt wurde.

Es nimmt daher der suzeräne Staat an den Kriegen und von völkerrechtlichen Verträgen des Oberstaats ohne weiteres teil.

Eine Kolonisierung in Form des Staatenstaates ist selten.

Als Beispiel ehemaliger Staatenstaaten seien die Balkanstaaten, Serbien, Rumänien und Bulgarien unter der Oberherrschaft der Türkei von 1878—1908 genannt. Heute sind nur noch die indischen Vasallenstaaten Typen von Staatenstaaten (Strupp S. 49).

4. „Die dauernde staatsrechtliche Verbindung einer Staatenmehrheit zu einem mit höherer Gewalt ausgestatteten Gesamtstaat" (Strupp S. 44) kann ebenfalls zur Kolonisierung führen. Denn die einzelnen Gliedstaaten sind staatsrechtlich abhängig vom Bundesstaat, der die unmittelbare Gewalt über die Einzelstaaten ausübt.

Der einzelne Staat ist also Teil des Bundesgebiets. Die Staatsangehörigkeit ist die des Bundesstaats. Im Kriegsfalle ist das ganze Bundesgebiet Kriegszone u. a. m.

Diese Art der Kolonisierung ist ebenfalls selten. Vor dem Jahre 1931 wurden die britischen Dominions als Teilstaaten des Bundesstaates „British Empire" bezeichnet, da die einzelnen Dominions — obwohl Mitglieder des Völkerbundes — immer noch von diplomatischen Vertretern Großbritanniens repräsentiert wurden. Seit dem Westminster Statut 1931 sind jedoch die Dominions völlig selbständige Staaten geworden. Sie sind keine Kolonien mehr (Strupp bezeichnet heute (1932) die Stellung der Dominions zum British Empire nicht gerade sehr glücklich als einen regionalen Völkerbund, S. 41). Das britische Weltreich nähert sich mehr und mehr einer bloßen Zollunion.

§ 32. Völkerrechtlich abhängige Gebiete als Kolonien.

Auf der Grundlage des Ueber- und Untergeordnetseins begegnen wir im Völkerrecht nur einer Rechtsform: der des völkerrechtlichen Protektorats.

Unter dem völkerrechtlichen Protektorat versteht man ein Rechtsverhältnis, kraft dessen sich ein Staat verpflichtet, einen andern Staat in seinen dauernden Schutz zu nehmen, wofür ihm dieser seinerseits eine mehr oder weniger weitgehende Kontrolle seiner auswärtigen und inneren An-

gelegenheiten einräumt. Es entsteht also ein Abhängigkeitsverhältnis, das auf dem Willen beider Teile beruht: dem des Protektors und des Protegierten.

Das Protektorat ist demnach ein völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis.

Man hat sich dieses Instituts sehr oft bei der Kolonisierung bedient; denn das System ist geeignet für die koloniale Ausbreitung. Wenn die einheimischen Gewalten nicht beseitigt werden können oder wenn man dieselben als Hilfsorgane bei der schwierigen Regierung der Eingeborenen benutzen will, wenn man endlich als Kulturstaat vor den Augen der Welt nicht als ein „Seeräuberstaat" dastehen will — bedient man sich der völkerrechtlichen Methode.

Es ist bei jedem Protektoratsverhältnis der zugrundeliegende Vertrag das Entscheidende für die Wertung. Das völkerrechtliche Protektorat stellt nur einen Komplex von Bestimmungen dar, die denselben Stoff behandeln — es gibt keinen absolut feststehenden Protektoratstypus (fremde Staaten werden durch den Protektorratsvertrag nur gebunden, wenn sie ihn anerkannt haben).

Beruht nun der betreffende Protektoratsvertrag auf einem Vertrag, d. h. auf dem übereinstimmenden Willen auch des protegierten Staates — nur dann ist er nach Völkerrecht zu behandeln. Es ist dabei sehr wohl möglich — und es ist die Regel —, daß dem protegierten Staat der Vertrag aufgezwungen wird, daß es ihm unmöglich gemacht wird, einen andern Willen zu äußern.[3]) Gleichwohl war es sein Wille: quamquam coactus — tamen voluit (vgl. auch das Versailler Diktat, das ebenfalls ein völkerrechtlicher Vertrag ist).

Es ist nun eine weitverbreitete Lehre, daß der protegierte Staat — ebenso wie der Vasallenstaat — „halbsouverän" sei, da er nur gewisse Verwaltungsbefugnisse abgegeben habe, da er sich freiwillig beschränkt habe.

Hierzu ist zu sagen, daß es inkorrekt ist, von einer Halbsouveränität zu sprechen. Ein Staat ist souverän, d. h. die letzte Entscheidungseinheit — oder er ist es nicht — tertium non datur.

Das protegierte Geimeinwesen souverän zu nennen und zugleich festzustellen, daß dasselbe „nur" dem Protektorstaat die Befugnis zur Ueber-

---

3) Typisch der französisch-tunesische Vertrag von Bardo 1881, nach dessen Unterwerfung der Bey von Tunis schrieb: „Da ich unter dem Druck einer Armee stand, mußte ich, um meine Ehre zu wahren und um Blutvergießen zu vermeiden, diesen Vertrag unterzeichnen, ohne ihn zu prüfen und darüber verhandeln zu können. Ich erkläre hierbei, daß ich nur der Gewalt weiche." (Fleischmann a. a. O. S. 168 ff.)

wachung seiner auswärtigen Angelegenheiten übertragen habe[4]), heißt den Souveränitätsbegriff in das Gegenteil verkehren. Bestimmungsgrund, ob ein völkerrechtliches oder staatsrechtliches Verhältnis zugrunde liegt, muß die Rechts- und die Machtlage sein. Dabei kommt es weniger darauf an, ob ein Vertrag dem Protektoratsverhältnis zugrunde liegt. Es kommt darauf an, ob beide Teile ihren Willen äußern konnten. Entscheidend ist das Wesen der Sache — nicht der Schein. Demnach sind zwei grundverschiedene Arten von Protektoraten streng zu scheiden:

Entweder ist der protegierte Staat nicht souverän, d. h. er hat tatsächlich nicht mehr die universale Entscheidungseinheit — dann handelt es sich um ein rein staatsrechtliches Souveränitätsverhältnis, mag auch die Grundlage ein Vertrag bilden. — — Oder der protegierte Staat ist souverän, d. h. er besitzt lediglich eine vertraglich eingeschränkte aber noch universale letzte Entscheidungseinheit — dann ist er nicht halb-, sondern vollsouverän und das Verhältnis zum Protektorstaat ist rein völkerrechtlich zu betrachten.

Der erstere Fall würde eine rein staaatsrechtliche Verbindung darstellen, also etwa analog dem Scheinprotektorat.

Die letztere Art nennen wir völkerrechtliches Protektorat (Protektorat du droit des gens, Scelle S. 167, Moye S. 163).

Es ist sehr streitig, ob man dies völkerrechtliche Abhängigkeitsverhältnis, bei dem die Souveränität beim Unterstaat ruht, noch als Kolonie bezeichnen kann.

U. E. ist nicht einzusehen, warum eine Kolonisierung nicht auch durch ein Vertragsverhältnis möglich sei. Es ist doch nicht immer nötig, daß, um zu kolonisieren, die letzte Entscheidungseinheit beim Mutterstaat ruhen muß; auch ein souveräner Staat, der völkerrechtlich durch den Schutzvertrag gebunden ist, kann den wirtschaftlichen und politischen Interessen des Protektors dienen.

Die protegierten Staaten bleiben Völkerrechtssubjekte, soweit sie sich nicht selbst beschränkt haben. Verträge und Kriege des Protektors mit fremden Staaten erstrecken sich nicht ohne weiteres auf den protegierten Staat. Das ist der Sinn des Satzes: protectio non involvit subiectionem. De iure beruht also das Protektoratsverhältnis auf dem Schutzanspruch des protegierten Staates einerseits — — und auf den Rechten

---

4) so in der Tat Liszt-Fleischmann S. 106: „Durch das Schutzversprechen wird die Souveränität in keiner Weise (!) berührt — andrerseits besitzt aber der protegierte Staat die Oberherrlichkeit (?)" u. E. ein innerer Widerspruch.

des Protektors, seine wirtschaftlichen und politischen Zwecke zu verfolgen, anderseits.

In der Praxis ist dagegen die Tendenz zu beobachten, daß die echten völkerrechtlichen Protektorate nicht von langer Dauer sind, daß die betreffenden Kulturstaaten sich mehr und mehr Einfluß auf die inneren und äußeren Angelegenheiten des protegierten Staates verschaffen und die Souveränität nach und nach an sich bringen. Das Protektionsverhältnis bildet meistens einen Uebergang von voller Selbständigkeit zur teilweisen, zur Provinz. Beispiel: Tunis (Tunifizierung, friedliche Durchbringung). Es konnte daher Baty von dem Protektorat sagen: „Virtually colonies constitutionally foreign soil — that is the definition of protectorates, juridical monsters“ (S. 114).

Zusammenfassend ist zu sagen:

Das Rechtliche Wesen der Kolonie ist ein Rechtsverhältnis zwischen dem Mutterland und einem von ihm abhängigen Gebiet, das dessen wirtschaftlichen und politischen Zwecken dient.

Ein besonderes koloniales Rechtsverhältnis besteht nicht, da — wie wir gesehen haben, die verschiedensten Arten von rechtlichen Abhängigkeitsverhältnissen denkbar sind.

> The relation between a Mandatory Power and a mandated Territory differ in kind from those between a Sovereign state and its dependencies. The mandatory's status is not that of a proprietor, but of a trustee. . . (Woolf a. a. O. S. 132.)

II. Kapitel:

Der Unterschied von Mandat und Kolonie.

Da — wie unsere Untersuchung im ersten Kapitel ergab — wir zwei in den Wirkungen völlig verschiedene Arten von Kolonien zu unterscheiden haben, müssen wir im folgenden die beiden Gruppen der staatsrechtlichen und der völkerrechtlichen Abhängigkeit getrennt betrachten. Wir bezeichneten die erste Gruppe mit Kolonien im engeren Sinne, da hier die Souveränität beim Mutterstaat ruht — die zweite Gruppe mit Kolonien im weiteren Sinne, da es sich hier um ein weniger weitgehendes, um ein völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis handelt. Wir legen unseren Ausführungen nur den juristischen Begriff des völkerrechtlichen Man-

dats zugrunde und beantworten in diesem Kapitel die Frage nach dem Unterschied einer Kolonie und eines Mandatslandes.

§ 33. Der Unterschied von Mandat und Kolonie im engeren Sinne.

1. Wesentlich für die Kolonie i. e. S. ist, daß der Mutterstaat die Gebietsherrschaft über das Kolonialgebiet ausübt, daß er die letzte Entscheidungseinheit bildet — im Gegensatz dazu hat der Mandatar nur gewisse Verwaltungsbefugnisse und ist dem Völkerbund Rechenschaft schuldig. Der Mandatar verwaltet die Mandatsgebiete im Auftrage und als Treuhänder des Völkerbunds. Der Mandatar ist nicht souverän[5]) über das Mandatsgebiet.

2. Das Kolonialgebiet ist ferner staatsrechtlich Teil des Mutterlandes, es ist daher abtretbar, Verträge des Mutterlands mit fremden Staaten erstrecken sich im allgemeinen auf das Kolonialgebiet; im Kriegsfalle ist es Kriegszone. — Das Mandatsgebiet aber ist staatsrechtlich unabhängig vom Mandatar, ist nicht Teil seines Staatsgebiets, nicht abtretbar, im Kriegsfalle neutral und bildet einen selbständigen vom Gebiete des Mandatars getrennten Verwaltungsbezirk.

3. Das Kolonialgebiet wird im Interesse des Mutterstaates zu dessen wirtschaftlichen und politischen Zwecken verwaltet. Die Verwaltung ist eigennützig — das Mandatsgebiet wird im Interesse der Eingeborenen verwaltet, diese sollen zur Selbständigkeit erzogen werden, die Verwaltung ist daher uneigennützig.

(Daher ist es auch unrichtig, das Mandat als Kolonie des Völkerbundes zu bezeichnen, wenn auch die Gebiete vom Völkerbund als dem Souverän abhängig sind, wenn diese Gebiete Völkerbundsland sind, dienen sie nicht dessen politischen und wirtschaftlichen Zwecken.)

4. Die Eingeborenen haben zwar bei der Kolonialverwaltung nach Art. 23 b Völkerbundspakt, Kongoakte Art. 6 und Brüsseler Anti-Sklavereiakte dieselben Rechte wie die der Mandatsländer nach Art. 22 VBSt.

Der wesentliche Unterschied besteht aber darin, daß die Eingeborenen der Mandatsländer realisierbare Rechte haben, da die Verwaltung der

5) Gewisse Parallelen lassen sich hier mit der Rechtsstellung der früheren Kolonialgesellschaften ziehen, die ebenfalls widerrufliche delegierte Rechte ausübten. Zum Beispiel die Niederländisch-Indischen Compagnien, die vom König mit Hoheitsrechten ausgestattet, im 17. und 18. Jahrhundert in Ostasien Handelskolonien gründeten. Diese königlichen Konzessionen können in gewisser Weise mit den Mandatsverträgen verglichen werden, die der Völkerbund mit den Mandataren abschließt. Der Unterschied zwischen beiden ist aber ein gewaltiger: im ersten Falle rein egoistische handelspolitische — im zweiten Falle dagegen altruistische erzieherische Zwecke.

Gebiete unter der Kontrolle des Völkerbunds und der Mandatskommission geführt wird — während für die Eingeborenen der Kolonialländer keinerlei Rechtsgarantien, keine Kontrolle geschweige denn eine Ueberwachungskommission vorgesehen ist.

Ferner sind bei der Kolonialverwaltung den Eingeborenen nur bestimmte Rechte zugestanden, während Art. 22 ganz allgemein die Entwicklung und das Wohlergehen der Bevölkerung unter Schutz stellt.

5. Die Einwohner der Kolonialgebiete sind Staatsangehörige oder Untertanen des Mutterlandes — die Einwohner der Mandatsländer dagegen sind nicht Untertanen der Mandatarstaaten, sie haben ihre eigene Staatsangehörigkeit.

§ 34. Der Unterschied von Mandat und Kolonie im weiteren Sinne

(völkerrechtliches Protektorat).

1. Der protegierte Staat ist beim völkerrechtlichen Protektorat souverän — beim völkerrechtlichen Mandat dagegen ist das Mandatsland nicht souverän.

2. Das Protektorat ist ein Vertrag zwischen Protektor und Protegiertem, das völkerrechtliche Mandat ist ein Vertrag zwischen Völkerbund und Mandatar.

Das protegierte Land ist also Subjekt des Vertrags — das Mandatsland ist Objekt des Vertrages.

3. Das Protektorat ist im allgemeinen ein Uebergangsstadium von der Freiheit zur völligen Unselbständigkeit — das Mandat dagegen bildet ein Uebergangsstadium von der teilweisen zur vollen Selbständigkeit eines Volkes.

4. Der Protektor ist dritten Staaten unverantwortlich — während der Mandatar zur Berichterstattung verpflichtet ist.

5. Der Protektor hat Rechte gegenüber der Bevölkerung und gegen andere Mächte — der Mandatar hat Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung und gegenüber dem Völkerbund.[6])

---

6) Batys Abhandlung „Protectorates and Mandates" führt zu keiner festen Unterscheidung. Rolin S. 314 identifiziert die A-Mandate mit dem Protektorat und bei den B- und C-Mandaten – also bei der direkten Verwaltung — sagt er, „daß diese Art der Herrschaft keineswegs die Zuflucht zum Protektorat — als äußeres System der Regierung ausschließt" (!)

Die Nutzanwendung für Deutschland.

Wir haben versucht, den Unterschied klarzulegen, der besteht zwischen einem Mandatsland und einem Kolonialgebiet.

Wenn — wie immer von uns nachgewiesen wurde — dieser Unterschied bewußt von Mandatarmächten verwischt wird, ergibt sich für Deutschland rechtlich eine bemerkenswerte Folgerung:

Für die abgetretenen deutschen Kolonien ist bisher noch kein Pfennig auf Reparationskonto angerechnet worden. Wir haben oben (§ 23) nachgewiesen, daß die Entschädigungspflicht nach Art. 257 VD nur für die Dauer des Mandatscharakters ruht. Diese Gebiete wurden abgetreten an die Mandatarmacht in ihrer Eigenschaft als Mandatar.

Es ist die Aufgabe Deutschlands, immer wieder auf diese Bestimmung hinzuweisen; denn der Art. 257 ist mit dem Moment hinfällig, wo sich der Mandatar in einen Eigentümer verwandelt.

Deutschland muß immer wieder der Welt kundtun, daß ihm unter dem Namen Mandat ein Teil seines Nationalvermögens geraubt wurde, der „gemessen an der Entwicklung anderer älterer Kolonialgebiete in 50 bis 60 Jahren einen Produktionswert von über 5 Milliarden und einen natürlichen Wert von über 70 Milliarden erreicht haben müßte" (v. Bülow S. 329).

Ungeheure Werte liegen brach — sie überschreiten bei weitem die gesamte Kriegsschuld Europas. Deutschland hat ein unverbrüchliches Recht auf seine Kolonialgebiete.

In den nicht ganz dreißig Jahren unserer Kolonialtätigkeit haben wir der Welt bewiesen, was der Deutsche als Organisator, als Verwalter, als Arzt und als Missionar für seine Kolonien und ganz besonders für die Eingeborenenbevölkerung geleistet hat (vgl. Schnee, Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatsherrschaft).

Es ist eine Beleidigung des deutschen Volkes, wenn dieser Artikel 22 noch weiter in dem Völkerbundspakt bestehen bleibt; denn es sind nur unsere Kolonialgebiete, die „zum Segen der Eingeborenen" — also weil wir uns unfähig gezeigt haben — von anderen „zivilisierteren" Nationen verwaltet werden. Auf Grund einer Lüge ist das Mandatssystem aufgebaut: auf der Kolonialschuldlüge. Deutschland lehnt sich auf gegen diesen Geist von Versailles.

Im Rahmen der Revision des Versailler Vertrages ist darum eine Revision auch des Art. 22 VBSt erforderlich.

Bei den Locarnoverhandlungen wurde Deutschland ein Mandat in Aussicht gestellt. Damit ist offiziell die koloniale Schuldlüge zurückgenommen.

Wenn wir also fähig sind, ein Mandat zu übernehmen — kann uns niemand das Recht absprechen, als gleichberechtigte Kolonialmacht im Kreise der zivilisierten Nationen tätig zu werden.

Eine Verwaltung unseres Eigentums zu treuen Händen ist also unnötig.

Wollte man wirklich mit dem Mandatssystem ernst machen, wollte man alle Kolonien der Welt unter internationale Kontrolle stellen, dann wird auch Deutschland nicht zurückstehen und ein Mandat übernehmen.

Solange der Mandatsgedanke nicht für alle Kolonialgebiete zur Tat wird — muß Deutschland seine Kolonien zurückfordern, denn Deutschland ist zu Unrecht beschuldigt worden.

Deutschland hat ein unverbrüchliches Recht auf sein Eigentum.

Die Rückgabe der Kolonien an Deutschland liegt im Interesse des Vaterlandes — liegt im Interesse der Eingeborenen — liegt im Interesse des Völkerrechts.

Lebenslauf.

Als Sohn des Regierungsassessors (des jetzigen Polizeipräsidenten in Flensburg) Konrad Fulda und seiner Ehefrau Elisabeth, geb. Brügelmann, bin ich am 14. Okt. 1911 in Kattowitz O. S. geboren.

Nachdem ich in Arnsberg-Westf. vier Jahre die Volksschule besucht hatte, trat ich Ostern 1921 in das dortige Gymnasium „Laurentianum" ein und bestand Ostern 1930 daselbst die Reifeprüfung.

Ich begann mein juristisches Studium an der Universität München (Sommersemester 1930). Im Wintersemester 1931 studierte ich an der Universität Genf und begab mich im Sommersemester 1931 an die Philippsuniversität zu Marburg. Hier studierte ich fünf weitere Semester.

Am 17. Februar habe ich am Oberlandesgericht Kassel das Referendarexamen, am 6. März vor der juristischen Fakultät der Philippsuniversität zu Marburg die mündliche Doktorprüfung bestanden.